



REVUE JURIDIQUE THÉMIS

de l'Université de Montréal

Section thématique : le droit des marchés publics

Introduction

Marie-Hélène Dufour, Gabriel Jobidon,
Nicholas Jobidon, Derek McKee et Antoine Pellerin

Les piliers du droit des marchés publics québécois

Nicholas Jobidon

Le système de plaintes de l'Autorité des marchés publics et les
exigences des accords de libre-échange en matière de recours internes

Derek McKee

L'appel d'offres en droit civil québécois et en
common law canadienne

Catherine Valcke

Réflexions sur les fondements de l'obligation de coopération
en droit de la construction au Québec

Marie-Hélène Dufour

L'histoire mouvementée du droit comparé au Québec

Pierre-Gabriel Jobin

Les fondements de la filiation en droit québécois :
triomphe de la réalité biologique ou de la volonté?

Andréanne Malacket

Les modifications et les codifications dont a fait l'objet
la Constitution du Canada : une liaison dangereuse

Danielle Pinard

Les incertitudes de la participation citoyenne face
au droit : le cas de la commission délibérative
du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

Mao Lin et Jacques Commaille



Les incertitudes de la participation citoyenne face au droit : le cas de la commission délibérative du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

*Mao LIN et Jacques COMMAILLE**

The Uncertainties of Citizen Participation in the Face of Law: The Case of the Deliberative Committee of the Parliament of the Brussels-Capital Region

Las incertidumbres de la participación ciudadana frente a la ley: el caso de la Comisión Deliberativa del Parlamento de la Región de Bruselas-Capital

As incertezas da participação cidadã em face do direito: o caso da comissão deliberativa do Parlamento da Região de Bruxelas-Capital

法律面前公民参与的不确定性——以布鲁塞尔首都大区议会审议委员会为例

* Cet article s'inscrit dans les activités du programme international LEXIS (Législation Innovation et Société), financé par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (SSHRC-CRSH). Mao Lin est chercheure invitée du Centre de droit public et social de l'Université Libre de Bruxelles, professeure associée à l'Université normale de la Chine de l'est à Shanghai ; Jacques Commaille est professeur émérite des universités à l'École normale supérieure Paris-Saclay, chercheur à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS Paris-Saclay/Université Paris Nanterre/CNRS UMR 7220). Les auteurs remercient très chaleureusement : Pierre Noreau, directeur scientifique du programme Lexis, et Yan Sénéchal, coordinateur scientifique du programme Lexis, pour l'intérêt qu'ils ont bien voulu porter au présent article ; Antoine Poucet, coordinateur adjoint du Projet Lexis, pour sa précieuse contribution à la mise en forme de l'article.

Résumé

Dans la très abondante littérature internationale sur les expériences de démocratie délibérative / participative, majoritairement relevant de la science politique, la question de la place du droit et celle des rapports au droit des citoyens, de leur implication dans les opérations de mise en droit résultant de propositions ou de recommandations précédemment élaborées est relativement peu analysée. À partir du constat du caractère novateur d'initiatives en matière de démocratie délibérative réalisées récemment en Belgique, une observation a été entreprise sous la forme d'une démarche ethnographique au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette observation met particulièrement en valeur cette question du citoyen face au droit et ouvre des perspectives d'analyse plus générales sur certains des enjeux concernant la place du droit dans les formes de renouvellement démocratique.

Resumen

En la extensa literatura internacional sobre las experiencias de democracia deliberativa/participativa, principalmente en el ámbito de la ciencia política, se ha prestado relativamente poca atención al papel que desempeña el derecho, a la relación de los ciudadanos con este, y a su implicación en los procesos de aplicación del derecho derivados de propuestas o recomendaciones previamente elaboradas. A partir del carácter innovador de las iniciativas en materia de democracia deliberativa realizadas recientemente en Bélgica, se llevó a cabo un estudio etnográfico en el Parlamento de la Región de Bruselas-Capital. Esta observación pone de relieve

Abstract

In the extensive international literature on deliberative/participatory democracy experiments, which predominantly falls within the field of political science, the role of law and citizens' relationship to it, specifically their involvement in the legal formalization of previously developed proposals or recommendations—has received relatively little attention. Based on the innovative nature of recent deliberative democracy initiatives in Belgium, an ethnographic study was conducted at the Parliament of the Brussels-Capital Region. This observation highlights the issue of citizens' engagement with the law and provides broader analytical insights into key challenges concerning the role of law in the renewal of democratic practices.

Resumo

Na abundante literatura internacional sobre as experiências de democracia deliberativa/participativa, a qual pertence predominantemente à seara das ciências políticas, recebe relativamente pouca atenção o papel do direito e o das relações com o direito dos cidadãos, de seu envolvimento na formalização legal de propostas ou recomendações desenvolvidas previamente. A partir da constatação da natureza inovadora de recentes iniciativas de democracia deliberativa na Bélgica, um estudo etnográfico foi conduzido no Parlamento da Região de Bruxelas-Capital. Esta observação destaca a questão do engajamento dos cidadãos com o direito e ofe-

la posición del ciudadano frente al derecho y abre la posibilidad de un análisis más amplio sobre algunos de los desafíos que rodean el lugar del derecho en las formas de renovación democrática.

rece um entendimento analítico mais amplo dos desafios relativos ao papel do direito na renovação de práticas democráticas.

摘要

在大量有关协商/参与式民主经验的国际性研究文献中(主要涉及政治学),关于法律的地位问题、公民与法律的关系,公民参与先前制定的提案或建议所产生的法律实施运作的问题,受到的关注相对较少。基于比利时近期协商民主举措的创新性,在布鲁塞尔首都大区议会进行了一项民族志研究。这一观察凸显了公民参与法律的问题,并为法律在民主实践更新中的作用所面临的关键挑战提供了更广泛的分析见解。

Plan de l'article

Introduction.....	747
I. Le droit au fondement de l'avènement d'une démocratie délibérative.....	752
II. Les conditions politiques d'une rupture avec le monopole d'une régulation par le haut	753
III. À la recherche de la confiance en politique	758
IV. Le droit en actes : À qui appartient le droit ?.....	760
A. L'apprentissage au droit des citoyens comme préalable à une nouvelle démocratie	762
B. Les irréductibilités du droit en question.....	768
Conclusion.....	776

Au sein d'un vaste champ de recherche qui s'est développé au niveau international sur les nouvelles formes d'implication citoyenne dans le cadre du dispositif de démocratie délibérative / participative, nos propres engagements dans l'analyse des rapports entre droit et démocratie nous ont incité à accorder une importance particulière à la question de la place des citoyens dans la mise en droit quand celle-ci est susceptible de découler des dispositifs mis en place. En effet, le rapport au droit des citoyens, plus généralement la question du « droit apparaît bien comme un catalyseur à la fois manifeste et fondamental, et comme un enjeu majeur dans les débats sur les formes d'implication des citoyens dans les expériences de participation citoyenne »¹. Face à ce constat, il convient donc de s'étonner que « la place et le statut du droit demeurent sous-investis et insuffisamment analysés par les savoirs mobilisés »². Le statut du droit dans les expériences de démocratie délibérative est effectivement une question qui ne fait pas l'objet de beaucoup d'analyses dans la littérature de sciences humaines et sociales³ sans qu'on puisse déterminer ce qui tiendrait : d'une part, à une représentation sociale du droit comme un simple instrument de mise en forme de propositions politiques ; d'autre part, aux logiques propres à un « marché des biens savants »⁴ où les savoirs classiques de science politique ont tendance à négliger ou à marginaliser la place du droit dans les processus, ceci au profit d'une observation des logiques politiques à l'œuvre. Or, du point de vue d'une sociologie politique du droit⁵, le droit n'est pas qu'un outil aux mains du politique. Il a sa « force » propre⁶. Il est un pouvoir dans le cadre

¹ Yan SÉNÉCHAL, Jacques COMMAILLE et Pierre NOREAU, « À l'épissure de la normativité juridique et de la participation citoyenne », (2024) 92 *L.S.P.* 5, 7. On notera ici que dans cette introduction à un numéro de la revue entièrement consacré au thème du droit et de la participation citoyenne, il est fait référence à une littérature internationale qui se révèle néanmoins très abondante sur le sujet.

² *Id.*, 7.

³ Bernard REBER, « Le normatif entre philosophie et sciences sociales : l'analyse de la démocratie », dans Edwige RUDE-ANTOINE et Marc PIÉVIC (dir.), *La recherche et l'enseignement en éthique. Un état des lieux*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 73.

⁴ Cécile BLATRIX, « Des sciences de la participation : paysage participatif et marché des biens savants en France », (2012) 79 *Quaderni* 59.

⁵ Jacques COMMAILLE et Stéphanie LACOUR, « Une tentative de démocratiser le gouvernement de la mort. Chronique de la convention citoyenne sur la fin de vie », *Droit et Société*, à paraître.

⁶ Pierre BOURDIEU, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », (1986) 64 *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 3.

des interrelations qu'il noue avec le pouvoir politique⁷, jusqu'à parfois prétendre être la « vraie science du politique »⁸, celle-ci exercée par des juristes qui ne sont pas des techniciens, mais orientent leur action sur le droit en fonction de finalités qui leur sont propres jusqu'à prétendre légitimer le monopole de leur intervention au nom d'une compétence spécifique, pratique et morale, qui disqualifie *a contrario* les « profanes » ou encore les politiques qui ne seraient que des politiciens porteurs d'intérêts particuliers⁹.

Au sein de ce vaste champ de recherche qui s'est développé au niveau international sur les nouvelles formes d'implication citoyenne dans le cadre du dispositif de démocratie délibérative / participative, nos propres engagements dans l'analyse des rapports entre droit et démocratie nous incitent à accorder une importance particulière à la question de la place des citoyens dans les opérations de mise en droit effectuées dans le cadre précisément de ces expériences d'implication citoyenne¹⁰.

On aurait pu penser que, dans ce mouvement historique de retour sur la démocratie, la citation suivante d'un chercheur juriste retrouverait toute sa force, comme une évidence : « Si le peuple ne reconnaît pas sa voix dans le droit auquel il doit se soumettre, c'est parce que ce n'est pas sa voix [...]. Le droit vit d'un souffle propre. Reste à savoir qui le lui a donné, et comment le peuple pourrait récupérer sa fonction de diseur de droit. »¹¹ Mais dans la réalité du fonctionnement actuel des sociétés, les choses apparaissent plus complexes que ce que suggère cet idéal proclamé. C'est bien ce que donne à voir la réalité concrète d'expériences comme, par exemple : celles, récentes, de la convention citoyenne sur le climat ou encore la convention citoyenne sur la fin de vie qui se sont tenues en France. Dans le premier cas,

⁷ Jacques COMMAILLE, *L'esprit politique des savoirs. Le droit, la société, la nature. Une mise en perspective*, Paris, Fondation Maison des Sciences de l'Homme, 2023.

⁸ Pierre LEGENDRE, *Sur la question dogmatique en Occident*, Paris, Fayard, 1999.

⁹ Comme ce fut le cas quand l'éminent civiliste français, Jean Carbonnier, justifiait l'usage d'une « sociologie législative » mise au service du législateur...juriste. Voir Jacques COMMAILLE, *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

¹⁰ Rappelons que la recherche dont il est rendu compte dans cet article a pour origine la participation des deux auteurs au programme de recherche conçu par des collègues canadiens : le programme Lexis consacré à la place des citoyens dans la fabrication de la loi.

¹¹ André-Jean ARNAUD, « Du bon usage du discours juridique », (1979) 53 *Langages* 117.

le processus de « mise en droit » a été engagé avec la mise en place d'un « comité de légistique ». Dans le second cas, la question du droit a été délibérément ignorée tout au long de la tenue de la convention et réservée à une séquence politique qui s'est déroulée postérieurement et a été investie exclusivement par les juristes, les administrateurs et les professionnels de la politique avec pour objectif d'élaborer un projet de loi. Le comité de légistique de la convention citoyenne sur le climat a bien fonctionné en donnant « aux citoyens tirés au sort la possibilité d'aller très loin dans la fabrique du droit ». Mais, comme le considère le philosophe moral et politique Bernard Reber : « [L]e risque était pris de soumettre le droit à des expériences démocratiques peu stabilisées et faiblement institutionnalisées. »¹² De plus, l'engagement important des citoyens dans cette expérience n'a pas empêché que certains d'entre eux, malgré les précautions prises, ont exprimé un sentiment de dépossession, lié à ce qui seraient les contraintes propres au droit, sa technicité, contribuant finalement aux yeux de ces citoyens à remettre en cause ou à déformer leurs propres propositions¹³.

Dans les représentations sociales des gens « ordinaires »¹⁴, le droit n'est pas perçu naturellement comme une ressource. Par sa technicité intrinsèque, par les façons dont il est agi et maîtrisé par les juristes, dont sa spécificité est entretenue au sein de l'univers juridique lui-même, par ses usages en aval par la sphère politique, le droit peut apparaître comme un pouvoir ou un instrument du pouvoir qui exclut le citoyen. De surcroît, la nature du problème ne tiendrait pas seulement à ce qu'est le droit en lui-même, à ce qu'il fait ou à ce qu'on en fait, mais aux façons dont il est représenté socialement jusqu'à en donner une représentation sociale parfois d'une référence inaccessible au profane...ou posant problème par essence (« Si l'on veut que ce soit les citoyens qui rédigent, alors cette innovation est en régression démocratique. »¹⁵).

Loin des conceptions idéalistes de Jürgen Habermas sur les vertus du droit dans les processus de démocratisation¹⁶ ou des débats entre cet auteur

¹² Bernard REBER, *Délibération responsable entre conversation et considération, conditions d'un grand débat démocratique*, Londres, ISTE éditions, 2023, p. 167.

¹³ *Id.*

¹⁴ John CLARKE, « L'enrôlement des gens ordinaires. L'évitement du politique au cœur des nouvelles stratégies gouvernementales ? », (2013) 6 *Participations* 167.

¹⁵ Bernard REBER, « Précautions et innovations démocratiques », (2020) 62 *Ar. philo. dr.* 399, 415.

¹⁶ Jürgen HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et norme*, Paris, Gallimard, 1997.

et John Rawls autour de cette même question¹⁷, on ne peut ainsi s'empêcher de relier la question de ce statut du droit dans les représentations sociales au souci qu'ont les professionnels de la politique d'en garder le contrôle au point, comme ce fut le cas pour la convention citoyenne sur la fin de vie, où le mandat des citoyens a été dès le départ de le limiter à faire des « propositions », la mission étant confiée *a posteriori* aux « élus de la Nation » de concourir à la formulation d'un projet de loi conforme à leur mandat qui est de « légiférer »¹⁸.

Le rapport au droit des citoyens dans les processus de délibération n'est pas qu'un problème d'accès comme le suggérerait, par exemple, le projet portant sur la conception de dispositifs expérimentaux mis en place pour favoriser un apprentissage du droit pour des citoyens susceptibles d'être impliqués dans ces processus¹⁹. Outre, les contraintes propres au droit qui peuvent tenir, entre autres, aux principes généraux de la conservation desquels il est le garant (voir sur ce point particulièrement les analyses de Jürgen Habermas²⁰) ou de ses ramifications à l'échelle du droit international, il convient de prendre en compte les puissantes représentations sociales dont le droit est porteur, soit pour en réserver les usages aux experts et aux acteurs consacrés de la démocratie représentative, soit pour convaincre les profanes de renoncer à en faire l'usage jusqu'à penser qu'ils sont en la matière illégitimes à le faire.

La question des usages du droit dans les expériences de participation citoyenne apparaît bien ainsi comme stratégique pour ce qui concerne le statut accordé aux citoyens. Son traitement nous a paru justifier de contribuer à la traiter en choisissant de suivre en la matière, comme une étude de cas ou une expérience de laboratoire, l'exemple potentiellement à forte valeur heuristique d'une forme de démocratie délibérative menée en 2023-2024 par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Quels sont les points-forts de notre démonstration ? Dans un premier temps, celle-ci est consacrée effectivement à justifier le statut stratégique du

¹⁷ B. REBER, préc., note 12 ; Charles GIRARD, « Raison publique rawlienne et démocratie délibérative. Deux conceptions inconciliables de la légitimité politique », (2009) 34 *Raisons politiques* 73.

¹⁸ J. COMMAILLE et S. LACOUR, préc., note 5.

¹⁹ Jacques LENOBLE et Marc MAESSCHALCK, *Démocratie, droit et gouvernance*, Sherbrooke, Éditions Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 2011.

²⁰ B. REBER, préc., note 12.

droit dans une expérience de démocratie délibérative comme celle menée au Parlement de Bruxelles-Capitale. Dans un deuxième temps, est examiné le processus visant, pour les forces politiques impliquées, à mettre en place, dans l'enceinte de ce Parlement, des procédures de travail permettant d'associer les citoyens au processus de mise en droit, ceci dans un contexte politique belge potentiellement novateur, notamment en raison de l'importance qu'il accorde à la décentralisation. Mais, il faudra admettre que ces conditions politiques, si elles prédisposent au changement, n'effacent pas la permanence d'une interrogation fondamentale sur le fait que le droit reste un enjeu central, en relation avec la volonté toujours présente de perpétuer le modèle consacré de la démocratie représentative. Grâce à une observation intensive du déroulement de cette expérience de démocratie délibérative, finalement nous verrons qu'elle ne va pas de soi, qu'elle est encore un pari, notamment au regard : des formes prises par la participation des citoyens aux opérations de mise en droit, de leurs rapports aux juristes porteurs d'une compétence professionnelle (d'une expertise) et aux élus détenteurs d'un magistère « légitime ».

Note méthodologique

Les analyses proposées dans cet article ont pour source les travaux d'une commission délibérative du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. L'objet des travaux de cette commission était le bruit en ville. La session s'est déroulée du 24 avril 2023 au 10 juin 2023. Le projet de création d'une commission délibérative a été présenté une première fois en 2017 pour être adoptée en 2019. Cette commission était composée de 60 membres : 15 parlementaires et 45 citoyens tirés au sort en prenant en compte l'appartenance sociale, l'âge, le sexe, la langue, le niveau de formation, la localisation. Les parlementaires étaient issus de la commission de l'environnement et de l'énergie de ce Parlement. Outre un comité d'accompagnement qui était issu de l'administration de ce Parlement, il existait un comité de gouvernance comprenant, outre les membres de ce comité d'accompagnement, un représentant d'une entreprise spécialisée dans la réalisation d'expériences de participation citoyenne, un membre d'un établissement public au niveau fédéral spécialisé dans l'appui, organisationnel et technique aux administrations publiques, un député et un citoyen tirés au sort lors de la première séance de la commission. Ce dispositif était complété par la collaboration de cinq « facilitateurs » chargés de veiller au bon déroulement des débats et d'accompagner les publics éloignés de la participation via la reformulation des propos et la synthèse des discussions²¹. Le déroulement des travaux de la commission a été divisé en trois phases : une phase informative, une phase délibérative, une phase

²¹ DÉMOCRATIE.BRUSSELS, *Autres informations - Lexique des commissions délibératives*, en ligne : <https://democratie.brussels/pages/glossary_cd>.

de recommandations. Cette expérience se situe dans un contexte général qui a vu, dans la même période, d'autres instances se livrer à des expériences en Belgique du même type, s'inspirant souvent des mêmes principes généraux et faisant de ce pays, dans la période concernée, un véritable laboratoire des formes de démocratie délibérative. Invitée par le directeur du comité d'accompagnement, dans le cadre d'une présence continue à la commission choisie, l'autrice principale du présent article (Mao Lin) a enrichi cette observation par un enregistrement de la totalité des travaux. Ces enregistrements ont fait l'objet d'une analyse de contenu. Celle-ci a été complétée par des échanges verbaux réguliers pendant les pauses ou après les séances, ainsi que par des entretiens semi-directifs avec certains des participants : dix élus, neuf citoyens, cinq « facilitateurs », auxquels s'est ajouté un entretien avec le directeur du comité d'accompagnement lui-même.

I. Le droit au fondement de l'avènement d'une démocratie délibérative

En nous engageant dans une démarche de nature ethnographique sur cette expérience exceptionnelle du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, nous nous sommes aperçus que le droit y tenait effectivement une place importante, que ses usages étaient stratégiques ou comportaient des enjeux majeurs, du point de vue de son statut, notamment dans le cadre des relations entre les citoyens et les députés oeuvrant en l'occurrence dans un même espace délibératif et sociopolitique. C'est ainsi que les citoyens se sont vus confrontés à ces usages possibles du droit et qu'une tension entre deux conceptions fondamentales s'est manifestée : un usage traditionnel par une élite qui recourt au service de juristes dans le cadre d'un exercice *top down* du pouvoir ; des recours au droit par des citoyens qui font l'effort de se sensibiliser au langage juridique, à sa technicité, prenant conscience que le droit et sa maîtrise constituent un vecteur important dans leur aspiration à jouer un rôle dans la mise en œuvre de procédures de démocratie délibérative. Cette découverte du droit par les citoyens a eu ainsi pour vertu de suggérer que le qualificatif de « commission mixte » conviendrait mieux que celui de « commission délibérative », terme pourtant inscrit dans le règlement du Parlement francophone bruxellois et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale depuis décembre 2019²².

²² *Règlement du Parlement francophone bruxellois*, 18 septembre 2024, art. 42, en ligne : <https://www.parlementfrancophone.brussels/le-parlement/fonctionnement/fonctionnement_annexes/Reglement_PFB_21.10.2011.pdf>.

Une fois le constat établi du statut stratégique du droit dans une expérience de démocratie délibérative comme celle du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, la question est restée posée de savoir en quoi et pour quelles raisons la loi – le droit – pouvait être à la fois une contrainte et une ressource au service de la démocratie délibérative. En observant et en analysant les différentes étapes d'une participation citoyenne comme celle de la commission délibérative du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le droit apparaît comme un enjeu décisif du point de vue de la réalité d'un processus de démocratie délibérative : soit les conditions sont réunies pour que le citoyen ait la possibilité d'être acteur du jeu démocratique en place à travers une implication réelle dans les usages du droit concernés ; soit les façons dont le droit est utilisé à partir d'une représentation sociale classique a pour conséquence de l'écarter concrètement de ce jeu démocratique jusqu'au point où la participation des citoyens risque finalement de devenir une fiction. C'est bien à l'observation de ces recours au droit, du jeu des acteurs concernés avec le droit, du degré de sensibilisation et d'action de l'institution politique concernée à l'enjeu que représente les usages du droit dans les processus décisionnels qu'est consacré le présent article.

II. Les conditions politiques d'une rupture avec le monopole d'une régulation par le haut

Le 13 décembre 2019, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (COCOM) adoptent une modification de leur règlement commun visant à introduire la faculté de créer des commissions délibératives mixtes, afin d'associer des citoyens tirés au sort au travail législatif. Le texte était déposé par : le président du Parti Socialiste (PS) belge, qui est aussi le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune ; Magali Plovie (écologiste, par ailleurs présidente de l'Assemblée de la Commission communautaire française), la présidente du parti écologiste, en même temps présidente de l'Assemblée de la commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale ; un membre du parti écologiste, un membre du parti « Démocrate fédéraliste indépendant (Défi) », un membre du Parti « Les Engagés » (Parti social-chrétien jusqu'en 2002 puis Centre démocrate humaniste depuis 2022), un membre du « Groen » (parti belge qui se réclame de l'écologie politique), un membre du « one.brussels-Vooruit » (aile bruxelloise du One.brussels.spa fondé sur une volonté de dépassement des structures traditionnelles de

partis), un membre du « Parti chrétien-démocrate flamand » (CD&V) et un membre du parti « L'agora » (parti politique belge dont la spécificité est d'assurer concrètement une participation des citoyens à la vie politique).

Les résultats des élections nationales intervenues en 2019 en Belgique avaient été marquées par une recomposition des partis politiques au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et, par voie de conséquence, par l'arrivée de nouveaux membres²³. Notamment, le succès remporté par le parti écologiste lui a permis de prendre l'initiative d'organiser une commission délibérative entre les citoyens et les élus en même temps qu'il intégrait, dans les élections régionales et communautaires, les majorités gouvernementales en Région bruxelloise, en Région wallonne et en Communauté française)²⁴.

Le parti Écolo a réussi à convaincre ses partenaires de gouvernement à Bruxelles d'institutionnaliser des commissions délibératives entre parlementaires et citoyens. Cette démarche vise à donner aux citoyens une place plus importante dans le processus politique et à favoriser la participation démocratique. Il est également important de noter que cette initiative ne surgit pas de nulle part, mais s'inscrit dans une longue tradition de démocratie décentralisée. Mais ce qui s'est passé entre 2019 et 2024, illustre aussi la capacité d'adaptation du système politique de la législature. Nous sommes prêts de répondre aux attentes croissantes des citoyens en matière de transparence, de responsabilité et de participation.²⁵

Plusieurs expériences de participation citoyenne ont été ainsi mises en place, par exemple : l'expérience « Mini-public » (conférences de consensus, assemblées citoyennes, conventions citoyennes, jurys citoyens ou délibératifs, panels de citoyens, consultation publique, référendum, G1000)²⁶. Ces initiatives ont favorisé la mise en place d'une commission de délibération remarquablement institutionnalisée et sans précédent du point de vue de son statut. Des études ont ainsi souligné que dans d'autres expériences du

²³ SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL INTÉRIEUR, DIRECTION IDENTITÉ ET AFFAIRES CITOYENNES, *Résultats électoraux*, en ligne : <<https://electionresults.belgium.be/>>.

²⁴ Benjamin BIARD, Pierre BLAISE, Jean FANIEL, Serge GOVAERT et Cédric ISTASSE, « La formation des gouvernements régionaux et communautaires après les scrutins du 26 mai 2019 », (2019) 2444-2445 *Courrier hebdomadaire du CRISP* 13.

²⁵ Entretien avec élu, parti Écolo.

²⁶ Julien VRYDAGH, Sophie DEVILLERS, David TALUKDER, Vincent JACQUET et Jehan BOTTIN, « Les Mini-Publics en Belgique (2001-2018) : Expériences de Panels Citoyens délibératifs », (2020) 2477-2478 *Courrier hebdomadaire du CRISP* 5.

même type, « les processus n'étaient en aucun cas encadrés sur le plan légal : il s'agissait avant tout de processus ponctuels, organisés en fonction des besoins et des désirs de leurs initiateurs »²⁷.

Afin d'obtenir un consensus tenant compte de la présence de forces politiques traditionnelles, la première étape de l'expérience bruxelloise a pris la forme d'une délibération politique qui a débuté dès l'été 2019. Cette dernière a été nourrie de demandes émanant de plusieurs partis politiques, y compris celles formulées par certaines formations siégeant dans l'opposition.

On se pose la question sur la proportionnalité dans la répartition des temps de parole de la commission. En fait on cherche probablement à garantir que tous les partis politiques aient la possibilité de s'exprimer et de participer de manière équitable aux débats de la commission, en évitant une domination excessive de certains groupes au détriment d'autres. De même, en révisant les règles de financement des groupes politiques pour les rendre plus proportionnelles, il faut garantir que les ressources financières du Parlement soient allouées de manière juste et transparente, en fonction de la représentation électorale de chaque groupe politique.²⁸

Nous avons proposé un système de renouvellement partiel des cohortes de participants aux commissions délibératives. Surtout pour le comité d'accompagnement, tout en favorisant l'ouverture à de nouveaux membres : les experts et les gens hors du Parlement, ce qui peut contribuer à la diversité et à la représentativité des opinions et des intérêts. Et on garantit la confiance du public dans l'équité et la légitimité du processus décisionnel. En ce qui concerne les critères de tirage au sort, une durée de résidence minimale a été requise pour que des personnes n'ayant pas la nationalité belge puissent participer aux commissions délibératives. Il est crucial de trouver un équilibre entre le respect des principes de citoyenneté et la reconnaissance de la contribution et des intérêts des résidents étrangers à la vie politique locale.²⁹

La question de l'emploi des langues prend une grande place lors des discussions du groupe de travail. Certains partis ont souhaité que tous les débats soient traduits en anglais et que cette langue ait un statut spécifique. Mais on s'est interrogé sur l'effet qu'aurait le choix de l'anglais sur le caractère inclusif du dispositif participatif. Du coup, on invite à ne pas être trop ambitieux en matière d'emploi des langues, la majorité des Bruxellois ayant selon lui une maîtrise

²⁷ *Id.*

²⁸ Entretien avec élu, Parti DéFI.

²⁹ Entretien avec élu, parti socialiste.

suffisante du français ou du néerlandais pour participer à des commissions délibératives.³⁰

En tenant compte de désaccords technico-politiques, une liste a été préparée de toutes les questions considérées comme incontournables (liste intitulée « *vade-mecum* »). Le choix de cette procédure a contribué à l'établissement d'un consensus de tous les partis concernés. Le 28 novembre 2019, une proposition de modification du règlement a été présentée « visant à introduire la faculté de créer des commissions délibératives entre députés et citoyens composées de députés et invitant des citoyens tirés au sort à participer à leurs travaux »³¹. Les cosignataires de ce règlement étaient issus de cinq des six partis formant la majorité gouvernementale auxquels se sont ajoutés deux cosignataires venant de trois partis de l'opposition. Ensuite, il y a eu à nouveau un débat et un vote en commission spéciale du règlement pour cette proposition au sein même du pouvoir. Finalement, la proposition de modification du règlement a été adoptée par 15 voix et 8 abstentions³².

La forte perpétuation d'une culture de la décentralisation en Belgique inspire incontestablement des formes de gouvernance favorisant le local, la communication, la délibération, la négociation comme autant de facteurs favorables à la mise en place d'espaces de construction du compromis dont il est souvent dit qu'il est un des attributs spécifiques de la culture politique belge. Ce qui est effectivement le plus impressionnant dans la délibération politique telle qu'elle s'est mise en œuvre dans le cadre de la participation citoyenne en Belgique, c'est son caractère mixte, avec un principe de fonctionnement : celui de la transparence. Cela est également lié à la diversité des niveaux de gestion du pays (communal, régional, national) et à l'exceptionnelle diversité de sa population. La participation lors de

³⁰ Entretien avec élu, Partone-brussels-Vooruit.

³¹ PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET ASSEMBLÉE RÉUNIE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, *Proposition de modification du règlement introduisant la faculté de créer des commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort*, proposition parlementaire n° 100/1 et n° 19/1, 3 décembre 2019, en ligne : <<https://www.parlementfrancophone.brussels/documents/proposition-031330-du-2019-12-03-a-11-01-26>>.

³² Julien VRYDAGH, Jehan BOTTIN, Min REUCHAMPS, Frédéric BOUHON et Sophie DEVILLERS, « Les Commissions délibératives entre Parlementaires et Citoyens tirés au sort au sein des Assemblées Bruxelloises », (2021) 2492 *Courrier hebdomadaire du CRISP* 5.

la consultation populaire au G1000³³, avec une interaction du pouvoir politique traditionnel, a ainsi illustré le souci prioritaire de la recherche d'un consensus entre les partis politiques. Ce consensus n'est pas mécaniquement obtenu par une adhésion de tous les acteurs du pouvoir politique, mais il se construit progressivement en passant du niveau périphérique au niveau central, les partis politiques se prêtant volontiers et sans réserve au jeu de la procédure délibérative.

Cette forme de délibération politique approfondie s'est effectivement donnée à voir dans le G1000. Une large majorité des parlementaires répondants ont considéré que ce type de dispositif devrait être reconduit à l'avenir (68,1 %). Toutefois, ils se sont divisés quant à savoir si le G1000 avait ou non contribué au renouvellement de la démocratie en Belgique (25,0 % le pensaient, contre 32,8 % qui avaient un avis négatif). Il est intéressant de noter ici que 59,5 % des parlementaires consultés n'avaient pas d'opinion arrêtée quant à l'idée de donner force de loi aux recommandations du G1000, alors que l'on aurait pu s'attendre à un refus catégorique de leur part³⁴.

³³ G1000 est une plateforme belge consacrée à l'innovation démocratique. Le 11 juin 2011, après une année sans gouvernement, 27 citoyens, excédés par le blocage politique, signent une « carte blanche » dans tous les grands journaux. Ce manifeste propose une idée simple : rassembler 1000 citoyens tirés au sort pour réfléchir et formuler des recommandations à destination des représentants politiques. Le G1000 est né. Cette nouvelle structure développe et soutient les nouvelles formes de participation citoyenne, par exemple : « mini-publics », communément appelés aussi « conférences de consensus, assemblées citoyennes, conventions citoyennes, jurys citoyens ou délibératifs, panels de citoyens, etc. ». Durant la 6^e commission délibérative dont le sujet est « le bruit en ville », et dont il est question dans le présent article, ce sujet est venu d'une suggestion citoyenne effectivement soutenue par 1 000 personnes âgées de 16 ans accomplis ou plus et résidant dans la Région de Bruxelles-Capitale.

³⁴ J. VRYDAGH *et al.*, préc., note 32. Pour illustrer cette prédisposition de l'univers politique belge à de nouvelles orientations du système démocratique, on pourrait citer également : l'institutionnalisation des mini-publics opérée en 2019 concernant le Parlement de la Communauté germanophone, les assemblées parlementaires bruxelloises (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune et l'Assemblée de la Commission communautaire française) ainsi que le Parlement Wallon. Voir : MIN REUCHAMPS, Didier CALUWAERTS, Jérémy DODEIGNE, Vincent JACQUET, Jonathan MOSKOVIC et Sophie DEVILLERS, « Le G1000 : Une expérience citoyenne de démocratie délibérative », (2017) 2344-2345 *Courrier hebdomadaire du CRISP* 5.

Même à ce stade où la culture de la délibération et de la négociation dans une démocratie représentative est assez développée, comme c'est le cas avec la Belgique, de nombreux défis ont surgi ainsi que des remises en question. La Belgique n'est ainsi pas exempte des conséquences que peuvent produire des luttes traditionnelles entre les élites politiques et les citoyens dans le cadre de l'exercice du pouvoir, ainsi que celles de la fragmentation de la politique multipartite moderne.

III. À la recherche de la confiance en politique

La thèse est souvent avancée que le recours à des expériences de participation citoyenne découle d'une perte de confiance dans le système démocratique occidental lui-même. Dans ce contexte de crise de la démocratie représentative³⁵, il reste que la participation citoyenne est perçue, à l'instar de ce qui se produit dans de nombreux pays occidentaux, comme n'ayant qu'un impact très limité dans la gestion des affaires politiques. La mise en place de dispositifs de démocratie délibérative impliquant des citoyens n'aurait pas permis de contenir la montée d'un sentiment de défiance des citoyens à l'égard des institutions, comme expression d'un « syndrome de fatigue démocratique »³⁶.

Quand il est question du pouvoir décisionnel, l'adhésion des citoyens à l'action des responsables politiques serait fréquemment hypothéquée par la perception de ces citoyens de la perpétuation d'un système monopolistique de prise de décision et d'un accaparement de la question de l'incarnation de l'intérêt général par les politiques³⁷. De plus, les commissions seraient soupçonnées de ne pas être suffisamment représentatives de certaines franges de la population et, par voie de conséquence, d'être incapables de prendre suffisamment en considération leurs intérêts³⁸. Tel un « effet du système »³⁹, la distance entre les réalités vécues par les citoyens et celles construites par

³⁵ Ludivine DAMAY et Chloé MERCENIER, « Démocratie participative. Quelques éclairages sur les enjeux », (2018) 924 *Mouvement communal* 12.

³⁶ Cf. David VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Arles, Actes Sud, 2014.

³⁷ Max GOUNELLE, « Démocratiser le mandat représentatif », (2006) 4 *Le débat* 110, 111.

³⁸ John PITSEYS, « Transparence et mutisme de la représentation politique: l'idéal de similarité », (2017) 3 *Revue philosophique de Louvain* 503.

³⁹ Paul ARIÈS, *Nos rêves ne tiennent pas dans les urnes. Éloge de la démocratie participative*, Paris, Max Milo, 2013.

les politiques continuerait ainsi de se creuser, contribuant à un effritement inéluctable de la confiance mutuelle⁴⁰.

Une étude sur les consultations populaires et sur le référendum en Belgique a déjà mis en exergue cet aspect de la défiance politique :

Depuis sa fondation en 1830-1831, la Belgique est un régime politique fondé sur la représentation. Ceci peut s'expliquer par une logique particulièrement de "démocratie consociative", qui préfère les compromis entre élites à la participation directe de la population. C'est dans un climat de méfiance croissante envers les acteurs et les institutions étatiques que les responsables politiques ont instauré des mécanismes de démocratie semi-directe. Cette démarche n'est en effet pas le fruit d'une demande de la société, mais une tentative d'apporter une réponse au malaise dont souffrent les systèmes représentatifs, en Belgique comme dans les autres pays occidentaux. Les consultations populaires sont donc moins des alternatives à la représentation que des outils destinés à (re)donner confiance aux citoyens dans la démocratie représentative et dans ses organes.⁴¹

Dans ce contexte, en référence à ce processus historique d'interrogation fondamentale sur le système démocratique : quelle est la place qu'occupe le droit ? Quelle fonction assume-t-il ou devrait-il assumer ? En fait, le droit est interpellé dans son identité, dans les façons dont il se donne à voir, dans les représentations sociales dont il fait l'objet, tant du côté des professionnels de la politique que des juristes et des citoyens. En l'état, il existerait un problème de compatibilité entre le droit et la démocratie directe. Ainsi, le Conseil d'État⁴² belge conclut à l'inconstitutionnalité des techniques de démocratie directe pour deux raisons principales : d'une part, l'absence de toute disposition constitutionnelle prévoyant une intervention directe des citoyens dans l'exercice du pouvoir et, d'autre part, la représentation comme vecteur exclusif d'expression de la volonté nationale⁴³.

⁴⁰ Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

⁴¹ Thibault GAUDIN, Vincent JACQUET, Jean-Benoît PILET et Min REUCHAMPS, « Consultation populaire et référendum en Belgique », (2018) 2390-2391 *Courrier hebdomadaire du CRISP* 5.

⁴² Rappelons ici que le Conseil d'État, section législative, a comme fonction d'aider les Parlements à préparer les textes législatifs ainsi que de vérifier la compatibilité du texte avec la Constitution et l'ordre juridique belge.

⁴³ Pour plus de précision, voir PARLEMENT WALLON, *Avis du Conseil d'État sur la Proposition de décret institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen*, sess. 2020-2021,

Bien que dans la commission délibérative au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale les citoyens n'aient pas eu réellement le pouvoir décisionnel, les travaux de cette commission témoignaient d'une rupture historique avec le modèle traditionnel de la démocratie représentative dont la Constitution est la gardienne. Comment le droit devient un élément clef de ce changement historique : comme vecteur du changement dans les usages qui en sont faits ? Comme ultime instrument de résistance au changement ?

IV. Le droit en actes : à qui appartient le droit ?⁴⁴

Beaucoup d'études empiriques sur le statut du droit ont pour source des expériences de démocratie au niveau local. Si l'on prend l'exemple du Brésil, l'un des pays où l'institutionnalisation de la gouvernance participative est allée le plus loin, à différents niveaux de gouvernement, ces études ont montré à quel point il est difficile de garantir une articulation effective des institutions participatives avec la prise de décision et la mise en oeuvre des politiques⁴⁵. Le rôle des professionnels du droit et les innovations participatives sont de plus en plus critiquées, même par leurs partisans. La raison en est que l'établissement d'un lien complet entre les institutions politiques et la société civile au sens large n'a pas réussi à être établi⁴⁶. Tant en Amérique qu'en Europe et dans d'autres parties du monde, ces expériences prennent différentes formes telles que les centres autogérés, les associations de résidents, les comités de quartier, les comités d'usagers, les budgets participatifs, les jurys citoyens, les audiences publiques, les forums sociaux, etc. Ces initiatives ont donné lieu à de nombreuses recherches dans des domaines d'action variés tels que le service communautaire, le développement local, l'aménagement du territoire, etc. Mais il reste que la question de

6 janvier 2021, 68.041/AG, en ligne : <https://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2020_2021/DECRET/221_2.pdf>.

⁴⁴ Le titre « À qui appartient le droit ? » est emprunté à l'ouvrage d'Emilia SCHIJMAN, *À qui appartient le droit ? Ethnographier une économie de pauvreté*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2019.

⁴⁵ Debora REZENDE DE ALMEIDA et Eleonora SCHETTINI CUNHA, « Brazilian Social Assistance Policy: An Empirical Test of the Concept of Deliberative Systems », (2016) 10-3 *Crit. Policy Stud.* 284.

⁴⁶ Rikki DEAN, John BOSWELL et Graham SMITH, « Designing Democratic Innovations as Deliberative Systems: The Ambitious Case of NHS Citizen », (2020) 68-3 *Political Stud.* 689.

l'établissement d'une gouvernance participative en prenant en compte le droit reste un défi important⁴⁷.

Face à ce constat, il est donc nécessaire de mener des études approfondies et de tenir compte des différentes réalités internationales, nationales et locales pour mieux comprendre le lien entre le droit et la démocratisation dans chaque contexte, que ce soit en Belgique, mais aussi en France, au Canada, en Amérique du Sud, aux États-Unis, en Écosse, au Pays de Galles, en Australie ou encore en Chine⁴⁸. En plus, le traitement différent des expériences de commission thématique dans un pays⁴⁹ donne à voir différentes formes et différentes conceptions de ce que doivent être le statut du droit et le rôle des professionnels du droit⁵⁰.

Nous avons vu plus haut que la Constitution était une variable importante dans la réalisation effective d'une expérience de démocratie délibérative : soit pour la favoriser, soit pour l'entraver. L'esprit des lois est inspiré logiquement en même temps qu'il est le soubassement du modèle de la démocratie représentative. C'est en conscience que les expériences de démocratie délibérative cherchent à compenser cette double face du statut du droit. Par exemple, dans l'expérience du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il a été fait le choix d'assurer une représentation des citoyens trois fois plus élevée que celle des députés. De plus, il a été décidé que les citoyens voteraient en premier, les députés votant ensuite en ayant connaissance du résultat du vote des citoyens.

Le cas de la 6^e commission délibérative relevant de cette expérience du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et portant sur le bruit en ville a été significatif à cet égard. Les citoyens et les représentants élus sont parvenus à un accord pour la formulation de la plupart des recommandations, seules quelques-unes de ces dernières faisant l'objet de divergences. Ces recherches de consensus entre élus et citoyens sont parfois d'autant plus

⁴⁷ Sonia BUSSU, Adrian BUA, Rikki DEAN et Graham SMITH, « Introduction : Embedding participatory governance », (2022) 16-2 *Crit. Policy Stud.* 13.

⁴⁸ Pour la situation chinoise, la participation et la délibération des citoyens et des juristes en bas de la société sont dynamiques, mais peut-être ne sont pas forcément inspirées par les théories démocratiques.

⁴⁹ Loïc BLONDIAUX et Jean-Marc FOURNIAU, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », (2011) 1 *Participations* 8.

⁵⁰ Loïc BLONDIAUX et Bernard MANIN (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021.

complexes qu'elles doivent prendre en compte également le contenu des échanges et des divergences qui s'expriment au sein même du groupe des élus appartenant à des partis politiques.

Rien n'illustre mieux la complexité des procédures auxquelles les citoyens sont parties prenantes que les débats portant sur des questions telles que celles de la mesure du bruit dans différentes communautés culturelles⁵¹ ou la question de l'insonorisation des clubs de nuit et des bars dans les quartiers commerciaux et résidentiels. Lorsque les représentants élus ont estimé collectivement qu'il devrait y avoir des normes de décibels différentes pour les différentes communautés culturelles, les citoyens s'y sont d'abord opposés. Mais après une séquence d'explication par les élus, les citoyens ont revoté et un consensus a finalement été obtenu⁵².

Dans ces processus politiques en quête d'innovation, la question du droit reste pleine d'incertitude en ce qui concerne la place que les citoyens peuvent occuper dans son traitement. Dans le cas bruxellois, des précautions ont été prises permettant la perpétuation de la maîtrise du droit...par les « gardiens du Temple » : le comité de gouvernance était présidé par un juriste, lequel rappellera constamment, tout au long du processus, l'importance du respect de la Constitution. De même, dans le comité d'accompagnement spécialement constitué siégeaient deux constitutionnalistes.

Mais ces précautions prises pour qu'aucune déviation ne vienne perturber la « Raison » du droit ne signifiaient pas que les citoyens étaient exclus des opérations de mise en droit.

A. L'apprentissage au droit des citoyens comme préalable à une nouvelle démocratie

Dans le processus de mise en place de la commission délibérative du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, une fonction de « facilitateurs »⁵³ a été créée afin d'aider les citoyens à rédiger des recommandations

⁵¹ Voir le thème du bruit en ville traité par la 6^e commission délibérative au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale : DÉMOCRATIE.BRUSSELS, COMMISSIONS DÉLIBÉRATIVES, *Le bruit en milieu urbain*, en ligne : <<https://democratie.brussels/assemblees/bruit-geluidshinder>>.

⁵² *Id.*

⁵³ Rappelons que les « facilitateurs » veillent au bon déroulement des débats et accompagnent les publics éloignés de la participation par la reformulation des propos et la synthèse des discussions : DÉMOCRATIE.BRUSSELS, préc., note 21.

susceptibles de recourir au langage juridique. Les citoyens étaient ainsi en mesure d'être formellement sensibilisés aux usages du droit et, par voie de conséquence, susceptibles de devenir des interlocuteurs des députés. De tels dispositifs étaient supposés réduire l'asymétrie de compétence qui est un des obstacles majeurs à une participation pleine et entière des citoyens au processus démocratique. Il reste que le pari a été difficile à tenir dans la mesure où les « facilitateurs » avaient pour mission d'aider les citoyens à s'approprier la ressource juridique sans pour autant les influencer. Ce principe de neutralité vaut aussi pour les membres du Parlement qui sont supposés présenter leurs points de vue de manière impartiale, sans prétendre influencer les citoyens.

Nous sommes venus ici, parce que nous sommes chargés d'aider les citoyens à rédiger des recommandations en utilisant le langage convenable et législatif. Ce rôle est crucial car il facilite la participation démocratique en permettant aux citoyens de formuler leurs idées de manière efficace et conforme aux normes juridiques et réglementaires en vigueur.⁵⁴

Moi, je suis professeure en communication, en offrant cette assistance, j'essaie de contribuer à renforcer le processus démocratique en favorisant l'engagement civique et en garantissant que les opinions et les recommandations des citoyens sont correctement formulées et prises en compte par les députés et les autres autorités compétentes quand on dépose le rapport de notre commission.⁵⁵

Pour moi, l'objectif principal du facilitateur est d'aider les citoyens à exprimer leurs opinions de manière claire et concise, tout en évitant d'influencer ou de diriger ces opinions dans une direction particulière. Les facilitateurs doivent rester neutres et impartiaux, en se concentrant sur la facilitation du processus de la commission plutôt que sur l'expression de nos propres points de vue.⁵⁶

Dans la dynamique des échanges, il apparaît que les « facilitateurs » ont été très mobilisés dans l'écoute, mais il est souvent arrivé que les citoyens restent silencieux, se contentant de prêter attention aux propositions des « facilitateurs » pour structurer leur propre raisonnement et formuler leurs propres propositions. Il apparaît finalement que les membres du Parlement sont incités à faire un effort de neutralité, s'attachant à présenter leurs points de vue de manière équilibrée et sans chercher à influencer le processus

⁵⁴ Entretien avec facilitatrice.

⁵⁵ Entretien avec facilitatrice.

⁵⁶ Entretien avec facilitateur.

décisionnel des citoyens. Cependant, préserver une certaine neutralité et éviter d'influencer les citoyens devient parfois très difficile, voire irréaliste. Ainsi, nous avons pu observer l'expression dans la séance plénière de propositions issues des sous-groupes qui se révélaient absolument identiques. Il faut alors pour l'expert membre de la commission, agissant comme personne ressource, se livrer à un jeu d'équilibre difficile à tenir entre une juste mobilisation nécessaire de ses compétences et une réserve tout aussi nécessaire par rapport à la projection de sa propre vision du dossier⁵⁷.

Le comité d'accompagnement s'efforçait en conséquence de faire en sorte qu'un ou plusieurs citoyens accèdent à une maîtrise technique suffisante du dossier. Une telle stratégie apparaissait en adéquation avec les efforts accomplis par certains citoyens qui, avant d'aller siéger au Parlement, s'étaient attachés à mettre en forme leurs interventions en recourant par exemple à la recherche d'information sur Internet ou en mobilisant leurs réseaux sociaux.

J'ai préparé ma présentation à l'avance chez moi avec ma fille qui sait bien chercher sur Internet en consultant des ressources en ligne, et j'ai sollicité l'aide de l'organisateur de la commission grâce aussi au numéro de téléphone qu'il nous a donné dans le dossier avant de se rendre au Parlement. Cette préparation me permet de me familiariser avec les sujets discutés et de formuler mon point de vue de manière plus réfléchie et informée.⁵⁸

Étant d'origine hongroise et ne parlant pas très bien le français, j'ai besoin d'une aide pour participer aux discussions avec les autres. C'est précisément le rôle des facilitateurs que de fournir un soutien linguistique de faire des recommandations aux participants, afin de garantir que tous puissent contribuer de manière égale et significative aux délibérations démocratique. Je pense que les explications du facilitateur sont très utiles.⁵⁹

Ainsi, la fonction du « facilitateur » se caractérise formellement par l'obligation de respecter les opinions des citoyens et de les aider à s'initier au langage socio-juridique. Cela suppose qu'ils maîtrisent d'abord eux-mêmes

⁵⁷ Xavier GODARD, « La place de l'expertise dans le débat. Appréciations tirées d'une expérience interne à la commission », dans Martine REVEL, Cécile BLATRIX, Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, Bertrand HERIARD DUBREUIL et Rémi LEFEBVRE (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 201-206.

⁵⁸ Entretien avec citoyen.

⁵⁹ Entretien avec citoyen.

les textes de loi et le langage juridique. Or, la plupart des « facilitateurs » au sein de la commission étaient des bénévoles n'ayant pas nécessairement compétence dans le domaine juridique. Parmi les trois personnes à temps plein assignées à cette fonction, une provenait de l'École de langues et de communication, les deux autres n'avaient pas de formation spécifique, mais étaient, disons, « sensibilisées » par des constitutionalistes et des juristes eux-mêmes acteurs de la commission.

La qualité de la discussion d'un des sous-groupes a été en grande partie due à la présence de ces intermédiaires socio-juridiques dans les débats⁶⁰. Cela se vérifie *a contrario* dans le fonctionnement des deux autres petits groupes qui n'ont pas bénéficié des mêmes aides au débat, de telle sorte que certains des citoyens qui en étaient membres ont renoncé à s'y intégrer, se considérant comme non compétents. Il reste que, malgré ces faiblesses ponctuellement observées, la structuration des travaux en petit groupe est apparue stratégique pour une bonne tenue des séances plénières.

La question de l'accès des citoyens au droit, de leur association au travail de mise en droit, apparaît ici déterminante pour ce qui concerne l'effectivité de dispositifs qui se réclament de la participation citoyenne. Comme l'a écrit un auteur :

[L]a transparence en droit vise aujourd'hui les personnes physiques, tout particulièrement les élus et gouvernants, et sert de plus en plus à régir la question des influences (lobbying, liens familiaux, cadeaux...). Si la transparence est ponctuellement reconnue en droit constitutionnel à travers les règles auxquelles elle renvoie (accès aux documents administratifs, clarté...), la transparence reste ainsi une notion controversée dont les significations importent parfois moins que les connotations positives ou négatives.⁶¹

L'enjeu apparaît ici être celui de la reconnaissance des vertus d'un droit comme référence à des principes fondamentaux, comme c'est le cas quand on l'associe à l'accomplissement de fonctions politiques telles que la structuration de la démocratie :

⁶⁰ En séance plénière, deux « facilitateurs », rémunérés à plein temps, diplômés en communication, ont fait fonction d'animateurs. Les autres « facilitateurs » étaient à mi-temps et bénévoles. Les « facilitateurs » appartiennent à une association qui a un statut semi-public.

⁶¹ Jean-François KERLÉO, « La carte et le territoire de la transparence en droit », (2023) 18 *A.P.R.P.* 17.

Le juriste est dépeint comme un spécialiste des normes posées par une volonté humaine (plutôt qu'issues d'une inspiration divine ou d'une finalité naturelle), bref, des normes juridiques – lois, règlements, jugements, contrats, etc. – placées dans un ordre hiérarchique les unes par rapport aux autres et reconnues par une autorité légitime, incarnée par l'État, ainsi que des normes dont l'activité législative garantit la légalité et dont la pratique judiciaire assure l'interprétation et la mise en œuvre.⁶²

Mais la question qui est désormais posée avec acuité, c'est le statut des citoyens en relation avec ce droit comme « Référence ». Il ne suffirait plus que les citoyens soient des récepteurs passifs de la construction du droit comme « Référence », mais qu'ils soient associés à son accomplissement. C'est bien l'exigence d'une problématique renouvelée de la démocratie et de la gouvernance des sociétés contemporaines qui est posée, où le droit resterait l'instrument d'une régulation par le haut des sociétés, mais avec la collaboration de citoyens qui auraient accès à cette création du droit et deviendraient parties prenantes d'une nouvelle conception de la démocratie. En cela, il conviendrait que les représentations sociales du citoyen connaissent une évolution qui les fassent passer du statut de *sujet* de droit à celui d'*acteur* du droit. Il est intéressant de noter ici les propos d'un magistrat, invité comme expert dans la phase informative des travaux de la commission que nous avons observée. En évoquant sa fonction pour rendre compte des usages possibles du droit pour traiter des nuisances sonores en ville, ceci à partir de son expérience faite d'un traitement d'environ 800 plaintes par an, ce magistrat n'a pas manqué de rappeler que l'usage du droit a aussi pour finalité de répondre aux besoins de la vie quotidienne des citoyens et que les recours au droit et sa production peuvent aussi avoir pour source la sollicitation des citoyens eux-mêmes. Loin d'être des *sujets* de droit passifs, les citoyens peuvent être *acteurs* du droit à partir de leur connaissance vécue du social, connaissance précieuse leur permettant d'être à ce titre des partenaires légitimes des juristes et des élus. Une telle approche suggère également un rapprochement avec des travaux mettant en valeur le rôle actif que les citoyens peuvent exercer en la matière quand ils participent à des mouvements sociaux⁶³.

⁶² Yan SÉNÉCHAL et Pierre NOREAU, « Pluralisme juridique et cultures juridiques dans les sociétés contemporaines », (2019) 49-2 R.G.D. 431.

⁶³ Michael W. McCANN, *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994.

Dans la commission délibérative, les acteurs juridiques ne se limitent plus aux juristes traditionnels, soit les avocats, les juges, les procureurs et les autres professionnels du droit. Ils englobent également ceux à qui on donne les moyens d'utiliser le droit et à participer à son élaboration, soit les citoyens eux-mêmes susceptibles ainsi de devenir aussi effectivement acteurs du droit. La relation entre la participation et le droit, c'est-à-dire la participation directe des citoyens à la confection des lois, devient un élément stratégique d'un nouvel exercice démocratique. Comme le suggère une étude sur le fonctionnement du Parlement de la communauté germanophone en Belgique, ce Parlement « constitue un laboratoire vivant pour la participation des citoyens à l'élaboration des lois. Si l'on souhaite comprendre le nouveau rôle des citoyens dans la législation, le cheminement des recommandations élaborées par les assemblées citoyennes devient un élément crucial à analyser. »⁶⁴

Ce que révèle particulièrement l'observation de l'expérience du Parlement bruxellois, c'est bien que le droit et la participation des citoyens à la création et à la mise en œuvre du droit est potentiellement susceptible de devenir un enjeu essentiel pour l'avènement d'une véritable démocratie délibérative. Cette expérience était bien inspirée par cette intention. *A contrario*, elle révèle également, par les réactions qu'elle a suscitées, que certains cercles veillent à la perpétuation d'une stricte orthodoxie suivant laquelle le droit doit continuer à être élaboré par des autorités consacrées par la tradition, ceci à l'opposé d'une implication citoyenne en la matière perçue comme nuisible au droit. Dans une telle approche, seule une structure hiérarchique et bureaucratique convient à la vie du droit. En arrière-fonds de l'expérience bruxelloise, se perpétuent des conceptions suivant lesquelles le droit est assigné à une double dépendance : celle des professionnels du droit ; celle des professionnels de la politique, ceci à l'inverse de ce que conçoivent les promoteurs de cette expérience qui portent une autre représentation suivant laquelle la démocratie délibérative et la participation citoyenne ne seront pas destructrices pour le droit, mais favoriseront, à l'inverse, un renouvellement des conditions de sa légitimité⁶⁵.

⁶⁴ Rebecca GEBAUER, Ann-Mireille SAUTTER et Min REUCHAMPS, « Le Parlement de la Communauté germanophone comme laboratoire de participation citoyenne : Analyse du suivi des recommandations du Dialogue citoyen permanent en Belgique de l'Est », (2024) 92 *L.S.P.* 1.

⁶⁵ Sur cette conception de la représentation sociale du droit, voir le concept de « modèle de légalité duale » développé par Jacques COMMAILLE, *À quoi nous sert le droit ?*, Paris, Gallimard, 2015.

B. Les irréductibilités du droit en question

L'expérience du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est à comprendre en référence à un contexte historique dans lequel l'autorité classique du droit est remise en question, en particulier le statut du droit comme mode de faire propre à une démocratie représentative qui est en crise. Dans le quotidien belge *Le Soir* du 23 septembre 2010, l'écrivain David Van Reybrouck publiait une carte blanche dans laquelle il appelait à rénover les institutions démocratiques en Belgique. Il réagissait notamment au ressenti négatif que nourrit une partie de la population belge à l'égard de la classe politique. À ses yeux, les mandataires politiques seraient impuissants, voire inactifs, face à la crise gouvernementale que traverse alors la Belgique. Cette crise de légitimité de la démocratie représentative se répercute sur la légitimité du statut du droit lui-même, dans la mesure où il est bien perçu comme l'instrument central de la mise en œuvre d'un modèle de rationalité hiérarchique qui est en crise. Longtemps, l'idéal type wébérien de la légitimité légale rationnelle a caractérisé le mode de domination politique propre aux sociétés occidentales. Or, nous sommes désormais confrontés à « un contexte d'épuisement de la solution hiérarchique et de relativisation de la souveraineté »⁶⁶. Dans une période d'érosion du pouvoir d'État, le droit et la bureaucratie qui étaient au cœur du modèle wébérien auraient perdu leur centralité⁶⁷ dans un contexte historique où les citoyens ne seraient plus seulement *sujets*, mais *acteurs* de droit dans des dispositifs qui restent encore à inventer en accord avec les professionnels du droit et les professionnels de la politique.

Dans ce cadre où le « tournant participatif et délibératif » vise à transformer la nature de la participation citoyenne⁶⁸, la question de la délibération

⁶⁶ Sabino CASSESE, *Au-delà de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 2011, cité par Patrice DURAN, « L'(im)puissance publique, les pannes de la coordination », dans Sophie NICINSKI, Jean-Louis AUTIN, Gilles DARCY et Patrice DURAN (dir.), *La puissance publique : Travaux de l'Association française de droit administratif*, Paris, LexisNexis, 2012, p. 34.

⁶⁷ Patrice DURAN, « Légitimité, Droit et Action publique », (2009) 59 *Année Soc.* 303.

⁶⁸ Min REUCHAMPS et Didier CALUWAERTS, « Le tournant participatif et délibératif », dans Frédéric CLAISSE, Catherine LAVIOLETTE, Min REUCHAMPS et Christine RUYTERS (dir.), *La participation en action*, Bruxelles, 2013, p. 9. Voir également Alban BOUVIER, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », (2007) 136 *Eur. J. Soc. Sci.* 5; Yves SINTOMER, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », dans Yves SINTOMER et

et de ses formes devient centrale⁶⁹. La légitimité démocratique trouverait sa source non plus dans l'expression d'une volonté générale prédéterminée, mais dans la formation de cette volonté par la délibération. Bernard Manin énonce dans cet esprit que «la décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous»⁷⁰. La décision politique serait donc légitime «si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement»⁷¹.

Ce nouveau schéma pose alors avec une très grande acuité la question des rapports au droit des citoyens, la place qu'ils devraient occuper dans les opérations de «mise en droit» inscrites dans les procédures d'une véritable délibération.

Dans une telle perspective se pose la question des obstacles tels qu'ils ont été évoqués par certains des acteurs de l'expérience que nous avons observée au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est ainsi qu'a été soulignée la difficulté de créer des commissions mixtes, dans la mesure notamment où la législation prévoit que les commissions parlementaires sont exclusivement composées de représentants élus. D'une part, l'article 116, alinéa 1 de la Constitution dispose que les Parlements de Région et de Communauté sont composés de mandataires élus. Cette règle, sauf à la modifier, compromet donc toute réforme qui aurait pour ambition de donner à des citoyens tirés au sort le même statut et les mêmes prérogatives que les députés élus au sein d'un Parlement régional ou communautaire ou de ses commissions. D'autre part, l'article 44 de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que «chaque [Parlement] arrête son règlement, dans lequel il prévoit notamment que le bureau [du Parlement] ainsi que les commissions seront composées suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques»⁷². La procédure de vote est différente selon que le participant est un citoyen ou un député. Cette

Marie-Hélène BACQUÉ (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 113.

⁶⁹ Antonio FLORIDIA, «The Origins of the Deliberative Turn», dans Andre BÄCHTIGER, John S. DRYZEK, Jane MANSBRIDGE et Mark E. WARREN (dir.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 35.

⁷⁰ Bernard MANIN, «Volonté générale ou délibération?», (1985) 33 *Le débat* 72.

⁷¹ J. HABERMAS, préc., note 16.

⁷² *Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*, Moniteur belge, 15 août 1980, p. 9434, art. 44, en ligne: <<https://www.axl.cefai.ulaval.ca/europe/belgiqueetat-loi1980>>.

distinction dans les modalités s'explique par l'article 33 de la Constitution belge, qui dispose que tous les pouvoirs de la Nation ne peuvent être exercés que par les organes prévus par la Constitution, excluant ainsi tout exercice direct du pouvoir par les citoyens tirés au sort⁷³.

Conformément aux règles de la démocratie représentative, la Constitution accorde au législateur un pouvoir d'interprétation et de direction alors que les citoyens ne disposent pas des mêmes pouvoirs. Bien sûr, les citoyens peuvent continuer à voter contre, mais cela ne fera qu'allonger le temps des discussions parlementaires, avec de moins en moins de représentants du peuple qui continueront à s'opposer. De fait, les processus de formulation du droit, c'est-à-dire les modalités de vote, peuvent également devenir des facteurs de tension. Les citoyens participent par un vote secret mais qui n'a de valeur qu'à titre consultatif. Les députés votent de manière publique. Le vote ne peut avoir lieu que si une majorité des députés et des citoyens sont présents. Dans le cadre de la 6^e commission, sur les 15 députés initialement prévus, seuls 11 ont participé au vote final. Parmi les 45 citoyens tirés au sort et présents lors de la première séance, ils n'étaient plus que 35 lors de la quatrième séance pour le vote final. En cas de divergence entre les votes des citoyens et des députés, une procédure spécifique s'applique. Si une majorité de citoyens vote en faveur ou en défaveur d'une recommandation, mais que la majorité des députés vote dans le sens contraire ou s'abstient, les députés doivent expliciter leur position. À la suite de ces justifications, un nouveau vote est organisé. Cette procédure a pour effet de prolonger les débats parlementaires, même si, *in fine*, un consensus est généralement atteint⁷⁴.

htm> ou <https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980080802&table_name=loi>.

⁷³ Julian CLARENNE et Cécile JADOT, « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », (2021) 2517-2518 *Courrier hebdomadaire du CRISP* 5.

⁷⁴ Pendant la phase délibérative, les participants peuvent se répartir en plusieurs sous-groupes. Les groupes sont constitués en fonction de cartes de couleur tirées au hasard dans la salle plénière. Chaque groupe (7-8 personnes) doit inclure au moins un parlementaire. Il revient à tous les membres de chaque sous-groupe de débattre et de formuler des recommandations. Après plusieurs réunions de la commission délibérative, les recommandations sont traitées au sein du Parlement et font l'objet d'un vote de tous les participants. Lors des travaux de la 6^e commission, une recommandation avait été rejetée pendant le vote. La justification par un premier parlementaire a bien été formulée; de plus des compléments d'information ont été fournies avant le vote par un second parlementaire. Les résultats du premier vote ont été les suivants: pour les

Finalement, l'expression « commission délibérative » remplacera celle initialement proposée de « commission mixte » qui avait été critiquée par le Conseil d'État en ce qu'elle induisait de mettre sur un pied d'égalité les parlementaires et les citoyens tirés au sort, ce qui n'est juridiquement pas envisageable en l'état actuel du droit belge. En effet, quoiqu'innovante, la formule « délibérative » retenue se devra d'être conçue de façon à s'insérer dans le système institutionnel préexistant.

Face à ces contraintes structurelles, la voie d'une modification du règlement d'ordre intérieur apparaîtrait comme la seule option possible, d'autant qu'elle présente un avantage politique incident : étant des actes d'auto-organisation par les parlementaires et non des actes administratifs, les règlements d'ordre intérieur des Parlements ne peuvent faire l'objet de contestation devant le Conseil d'État. Le mécanisme qui est désormais rendu possible par les règlements des assemblées bruxelloises permet ainsi une innovation et est susceptible potentiellement de contribuer, envers et contre tout, au renouveau démocratique. C'est ainsi qu'un groupe de travail a été en charge de la modification du règlement d'ordre intérieur. Cette proposition de modification du règlement a été discutée le 4 décembre 2019 en commission spéciale du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune⁷⁵.

En octobre 2019, le bureau élargi du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, a mis à l'ordre du jour du groupe de travail, chargé d'œuvrer à la modification du règlement d'ordre intérieur, la question de la mise en place des commissions délibératives. C'est un premier moment décisif du processus, puisqu'un accord politique a été conclu quant au fait que la procédure choisie sera celle aboutissant à une modification du règlement. Outre

citoyens, 0 oui – 10 non – 5 abstentions ; pour les parlementaires, 5 pour – 6 contre. À la suite de ce résultat, une seconde justification a été formulée par un troisième parlementaire avant qu'il ne soit procédé à un second vote dont les résultats ont été les suivants : pour les citoyens, 27 oui – 4 non – 2 abstentions ; pour les parlementaires, 11 oui.

⁷⁵ PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET ASSEMBLÉE RÉUNIE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE, COMMISSION SPÉCIALE DU RÈGLEMENT, *Proposition de modification du règlement visant à introduire la faculté de créer des commissions délibératives entre députés et citoyens composées de députés et invitant des citoyens tirés au sort à participer à leurs travaux*, Rapport n° 100/2 et n° 19/2, 4 décembre 2019.

les contraintes structurelles, d'autres s'y ajoutent qui tiennent au fait que le droit a ses spécificités, une technicité telle que l'accès à ses usages est hypothéqué en raison de fortes inégalités d'accès. Nous avons pu ainsi observer dans le cadre de réunions de sous-groupes, comme une illustration parmi d'autres (et comme le montrent des enregistrements d'entretiens), l'aptitude des avocats à monopoliser la parole dans les débats. De même, dans toutes les commissions délibératives, parmi les élus au Parlement, plusieurs d'entre eux sont juristes et jouent un rôle important dans les échanges, leur parole étant valorisée, ceci d'autant plus qu'elle s'autolégitime en se référant régulièrement à la Constitution.

Je me permets de souligner qu'ici dans cette commission délibérative, tous les participants doivent bien respecter la Constitution (parole répétée comme un leitmotiv tout au long de la commission par le président du comité d'accompagnement).

L'observation des débats confirme ainsi que les députés disposent de façon dominante du pouvoir de la parole. Il en découle que les citoyens n'ont pas la même capacité ni le même niveau de connaissance que les députés qui sont fréquemment des législateurs expérimentés au sein du Parlement.

Les députés sont élus pour représenter les intérêts de leurs électeurs et sont donc considérés comme ayant une connaissance approfondie des questions politiques et législatives. C'est normal qu'il y a une différence du niveau de capacité d'exprimer.⁷⁶

Les règles et procédures parlementaires peuvent accorder plus de temps de parole et de privilèges aux députés, ce qui donne un avantage lors des débats. Il peut exister une culture parlementaire qui accorde traditionnellement plus d'importance aux opinions des députés qu'à celles des citoyens ordinaires.⁷⁷

Les députés ont souvent une expérience et une expertise dans les affaires gouvernementales et législatives, ce qui leur confère une autorité et une crédibilité supplémentaires lors des débats parlementaires.⁷⁸

Face à ce constat d'une situation d'inégalité consacrée par les spécificités du droit, il convient néanmoins de souligner que les citoyens ne sont pas forcément passifs. Dans la mesure où les thèmes s'y prêtent, ils peuvent s'appuyer sur d'autres ressources. C'est le cas quand ces thèmes ont pour

⁷⁶ Entretien avec élu, parti écolo.

⁷⁷ Entretien avec élu, parti DéFI.

⁷⁸ Entretien avec élu, parti socialiste.

origine leur vie quotidienne, c'est-à-dire des questions qui font partie intégrante de leur existence quotidienne. De surcroît, l'expérience nous a montré qu'avec la distribution à l'avance de nombreuses brochures d'information, ils peuvent éventuellement rechercher certains termes spécialisés. De plus, il peut se produire que certains citoyens soient issus de filières de l'enseignement supérieur et, ainsi, se trouver plus apte à s'engager dans le débat public et à se confronter à la complexité du droit et de ses raisonnements.

Il reste que les pesanteurs de représentations sociales consacrées font que les députés restent généralement perçus *a priori* comme seuls détenteurs d'une compétence évidente pour eux et inaccessible pour les citoyens. Forts de cette représentation sociale, la plupart du temps, il n'y avait pas finalement de réelle communication ou de dialogue dans la salle de réunion. Bien que l'animateur posait régulièrement des questions, les citoyens restaient silencieux. En revanche, les députés se distinguaient nettement : ils y répondaient toujours volontiers avec assurance⁷⁹.

Au-delà des façons dont peuvent se manifester des identités structurellement différentes, les observations effectuées sur la dynamique des débats révèlent une économie de relations entre députés et citoyens marquée parfois par le souci de la distinction des « sachants » par rapport aux « profanes ». C'est ainsi qu'au-delà de donner à voir leur assurance, les députés perçoivent parfois la participation des citoyens comme une réelle menace pour leur propre identité, jusqu'à considérer qu'en jouant de la distinction constitue une façon de préserver leur statut. Cela peut conduire ces « sachants » à considérer que les citoyens ne peuvent pas comprendre le jargon professionnel utilisé lors des réunions parlementaires, qu'ils ont une connaissance politique et une maîtrise des termes juridiques relativement limitées... comme en témoigne le fait qu'il faille les faire assister par un personnel spécialisé pour les aider à comprendre et formuler leurs idées.

Ce souci de la distinction peut également prendre la forme d'un excès de rhétorique savante alimenté par un recours stratégique à la ressource juridique. De telles pratiques ne font que renforcer la perception des citoyens d'un décalage entre ces approches en surplomb par rapport à la vie réelle telle qu'ils la ressentent.

⁷⁹ Voir toutes les vidéos sur YouTube : DÉMOCRATIE.BRUSSELS, COMMISSIONS DÉLIBÉRATIVES, *Le bruit en milieu urbain*, « Débats », en ligne : <<https://democratie.brussels/assemblies/bruit-geluidshinder/f/149/>>.

C'est la première fois de ma vie que je participe à la commission parlementaire. Je vois bien que les gens et les élus ont utilisé des mots très précis et un peu compliqués pour moi. Pendant le moment de débat en groupe, j'ai eu l'occasion de demander à la facilitatrice pour bien comprendre les sens de mots, par exemple : le bruit en ville. Ils ont parlé de « bruit », mais par une façon législative peut être, ce n'est pas le bruit que je connais comme celui provoqué par quelqu'un a mis ses chaussures de talon haut par terre en pleine nuit. J'ai appris de la facilitatrice qu'il y a des législations et des arrêtés relatifs à la lutte contre le bruit, mais qu'il n'y a pas de punition.⁸⁰

De telles stratégies semblent effectivement confirmer que les élus ont pleinement intériorisé la défiance dont ils font l'objet et la délégitimation même du principe représentatif, c'est-à-dire des évolutions qui leur imposent de nouvelles manières de décider et de faire de la politique. La conscience d'une irréversibilité des processus (« on ne peut plus faire comme avant » ou encore « cela ne peut plus se passer de la même manière »...) est bien présente chez les responsables politiques. La complexité de cette expérience démocratique, l'ampleur des enjeux en termes de changements est ainsi de plus en plus appréhendée par les élus au point qu'ils s'efforcent d'en détourner sa finalité. Moins que de favoriser une promotion d'une démocratie de « proximité »⁸¹ ou d'un nouveau modèle de démocratie, il s'agit d'investir ces nouvelles procédures de telle façon que celles-ci servent explicitement à assurer la pérennité des procédures relevant d'une démocratie représentative et... propres à assurer la restauration de la légitimité du statut dont les acteurs concernés étaient bénéficiaires auparavant.

Moins par conviction qu'en vertu d'une stratégie de conservation, les professionnels de la politique ont ainsi intégré la nécessité d'une « contre-démocratie »⁸² jusqu'à participer à l'élargissement du répertoire d'action démocratique sans que certains principes fondamentaux soient remis en cause. C'est ainsi que l'autonomie parlementaire est un principe au regard duquel les modalités d'exercice des attributions d'un Parlement sont fixées dans le règlement d'assemblée⁸³. Le mode de vote est modifié de façon interne pour éviter les conflits avec la Constitution. En même temps, la commission

⁸⁰ Entretien avec citoyen.

⁸¹ Christian LE BART et Rémi LEFEBVRE, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.

⁸² Frédéric DUPIN, « La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance de Pierre Rosanvallon », (2006) 27 *Le Philosophie* 257.

⁸³ J. CLARENNE et C. JADOT, préc., note 73.

a remplacé « mixte » par « délibératif ». De même, le débat n'est pas entièrement public (il ne l'est que pour les séances plénières). Une telle configuration de la procédure en acte est confirmée par le fait que les citoyens participant aux commissions délibératives ne disposent que d'une voix consultative, ce qui signifie que le pouvoir de décision demeure entièrement aux mains des députés membres de la commission parlementaire.

Certes, les modes de définition de la représentation viennent complexifier le système représentatif. À côté des élus représentatifs parce qu'ils sont choisis par les électeurs, siègent dans certains cas des citoyens tirés au sort, dont la légitimité naît du fait qu'ils sont supposés être représentatifs (rappelez que leur mode de sélection vise à en faire un reflet le plus fidèle possible de la composition de la société tout entière).

Au-delà de ce nouveau statut de la représentation⁸⁴, le droit reste, comme nous venons de le voir, une vraie source de difficultés pour le bon fonctionnement de cette expérience de démocratie délibérative. De façon générale, les citoyens restent perplexes envers ce qui se donne à voir comme une délégation du pouvoir de décision aux citoyens.

Je ne comprends pas trop le système juridique et la législation. Pour moi, le bruit est le bruit d'avion. Mais pour le bruit d'avion, la norme régionale, fédérale, et la norme de l'Union européenne, comment s'appliquent toutes les normes ? Déjà, le Fédéral a défini le bruit et le Code de la route. La Région a le droit d'usage au sol, définir l'usage du bruit ou pas ? Et au niveau communal : c'est la police à réaliser la norme ?⁸⁵

En sollicitant, à l'issue de l'expérience, l'avis de certains citoyens sur cette question du droit et de leurs propres implications sur leurs rapports au droit, il est apparu qu'ils ne se sont pas montrés très enthousiastes sur leur expérience en la matière, même s'ils étaient conscients des efforts accomplis pour qu'ils soient mieux sensibilisés aux usages de la ressource juridique.

Tant dans les phases informatives que délibératives, le constat est fait que les procédures et les opportunités de prise de parole étaient conçues formellement de manière à garantir autant que faire se peut que les citoyens puissent exprimer leurs propres opinions et points de vue, indépendamment

⁸⁴ Hanna PITKIN et Samuel HAYAT, « La représentation politique », (2013) 51 *Raisons politiques* 35 ; voir aussi, Samuel HAYAT et Yves SINTOMER, « Repenser la représentation politique », (2013) 51 *Raisons politiques* 5.

⁸⁵ Entretien avec citoyen.

des opinions des députés. Cependant, il est apparu à l'expérience inévitable que les citoyens soient influencés par les opinions des élus, particulièrement susceptibles de jouer de leur aptitude à s'appuyer sur leur expérience en ce qui concerne la référence aux procédures législatives. Nous avons ainsi pu observer, lors des interventions en sous-groupe (sans vidéo en ligne), comportant chacun un à deux élus, que ce sont précisément ces élus qui mènent les discussions dans chaque groupe. Il apparaît finalement, de façon très explicite, que, face aux citoyens, les élus ont une expérience plus riche dans le domaine de l'interaction politique, de telle sorte qu'ils maîtrisent parfaitement la structuration de leur discours.

Une telle maîtrise leur confère logiquement une aptitude à se saisir spontanément d'un rôle de leader et à diriger les discussions. Cette observation est en adéquation avec un constat fait de ce que serait structurellement l'évolution actuelle du politique *a contrario* de la prise en considération de la parole citoyenne: «D'une part, les partis apparaissent en mouvement d'institutionnalisation croissante et échappent de plus en plus au citoyen. D'autre part, la complexité du système est peut-être due au fait que les partis s'auto-régulent puisqu'ils [restent], concrètement, les législateurs.»⁸⁶

*
* *

Si nous avons choisi de porter une attention particulière à l'expérience très circonscrite de démocratie délibérative menée au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, c'est que ce cas nous a paru avoir, ainsi que nous l'affirmions au début de cet article, les vertus d'une expérience de laboratoire à forte fonction heuristique pour ce qui concerne le traitement d'une question souvent négligée dans le champ du savoir de la participation citoyenne: le statut, la fonction, les usages du droit dans des modes de fonctionnement de la démocratie qui se distinguent de celles de la démocratie représentative. Dans ce contexte, l'originalité du cas bruxellois tient principalement au fait que la place du citoyen dans la mise en droit est explicitement posée et éprouvée.

Le terrain d'observation du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale nous a paru d'autant plus intéressant qu'il s'inscrit dans un con-

⁸⁶ Thibault GAUDIN, «La régulation juridique des partis politiques», (2020) 2483-2484 *Courrier hebdomadaire du CRISP* 5.

texte original au niveau de la Belgique tout entière. En effet, la mise en œuvre de la démocratie participative bruxelloise se joue sur des Parlements différents : Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ; Assemblée réunie de la Commission communautaire commune ; Assemblée de la Commission communautaire française. Ces structures ont le même droit législatif dans l'ensemble du pays, avec cette particularité d'avoir vocation à réguler à la fois horizontalement et verticalement en promouvant des expériences de démocratie participative/délibérative susceptibles de valoir tant au niveau fédéral que communautaire.

C'est en ayant conscience de l'enjeu exceptionnel que représente la question des usages du droit dans les expériences de participation citoyenne que l'expérience très circonscrite de démocratie délibérative menée par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale apparaît comme un cas intéressant et méritant d'être rapporté et analysé. Ce qu'illustre particulièrement cette expérience pourtant très circonscrite, c'est que la participation citoyenne se situe dans un champ de forces où la question du rapport au droit, comme celle plus générale du rapport à l'expertise, pose plusieurs questions fondamentales : celle du statut du « profane » par rapport au « sachant »⁸⁷, mais aussi celle du statut du droit en référence à sa complexité, aux représentations sociales dont il fait l'objet rapporté à une conception d'une régulation politique par le haut dont les juristes seraient les principaux gardiens des principes fondamentaux que le droit porte. Ce positionnement des juristes se conjuguerait avec celui des professionnels de la politique dont le rapport au droit est conçu comme un attribut essentiel de leur légitimité.

Si l'on admet cette idée d'un champ de forces, il reviendrait à la recherche d'approfondir quelles en sont les composantes et comment et où se manifestent les tensions. Il resterait à prendre en compte également d'une conception suivant laquelle le droit peut être aussi potentiellement l'instrument d'une régulation par le bas dans laquelle les citoyens sont susceptibles d'être consacrés comme des acteurs légitimes, ceci suivant des voies qui

⁸⁷ Il est intéressant de noter ici que cette question du profane se pose dans un contexte où la fonction de l'expert comme professionnel apparaît de façon générale discutée ou même disqualifiée, ceci dans le cadre d'« un processus de recul de la confiance du public ». Voir : Florent CHAMPY, *Nouvelle théorie sociologique des professions*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011, p. 210.

restent encore expérimentales...comme celles empruntées lors de cette expérience du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale⁸⁸.

Une telle perspective d'analyse invite à se donner les moyens d'une montée en généralité. C'est ce que pourrait permettre un travail de comparaison dans lequel il s'agirait d'éprouver les effets différentiels de variables comme le statut de l'État, celui du droit, celui du type de pouvoir politique, les formes de mobilisation de la société civile...⁸⁹. C'est bien à ces ouvertures que nous invite le cas exemplaire de la commission délibérative du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, soit de concevoir ce que pourraient être, en général, les nouvelles formes d'un renouvellement démocratique où la pleine compétence du citoyen serait activement recherchée, établie et reconnue sans que la complexité du rapport au droit soit contournée mais bien assumée.

⁸⁸ On pourra ici se référer à l'idée d'un « modèle de légalité duale » associé à des modes de régulation politique par le haut *versus* par le bas. Voir J. COMMAILLE, préc., note 65.

⁸⁹ C'est tout l'intérêt du projet Lexis auquel il est fait mention au début de cet article (voir la note 1).