

Écouter la voix du citoyen: du mouvement participatif à l'isoloir

ÉTUDE SUR LES MÉCANISMES DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN BELGIQUE :
PRATIQUES, ENJEUX ET PERSPECTIVES

Je tiens tout d'abord, une fois encore, à remercier les auteurs pour leur confiance accordée dans la rédaction de cette préface introduisant un deuxième rapport* permettant de tracer des pistes de participation citoyenne en faveur d'une démocratie revisitée et, si je puis écrire, surtout, revitalisée.

En tant que Présidente de la Chambre, le phénomène croissant de votes non valides (abstention, blanc, ou nul), et la disqualification dans l'opinion et les médias de la représentativité du vote démocratique, la perte de confiance dans les élus et dans les systèmes étatiques, m'interpelle, comme tous les démocrates attachés aux valeurs de ce qui reste à notre sens le meilleur des systèmes pour la paix et la prospérité.

Ce second et nouveau rapport, consacré à la dimension participative, rejoint donc pleinement nos priorités pour la Chambre des représentants de Belgique :

En effet, moderniser notre assemblée parlementaire et préparer au monde de demain figure parmi nos priorités de gestion. Cet objectif s'est concrétisé dans un premier temps par la mise en place de plateformes numériques pour permettre aux citoyen.ne.s de suivre en direct les débats en commission et en plénière et ainsi être informé.e.s en temps réel du résultat du vote d'une proposition de loi. De même, nous avons permis la modernisation du droit de pétition avec le développement de la plateforme citoyenne « MyOpinion ». À l'avenir, nous devons progresser vers une démocratie encore plus participative avec, par exemple, la mise en place de panels citoyens traitant des sujets d'actualité.

Partant de ce constat, les équipes de l'ULB et de la VUB ont choisi, en bonne collaboration avec itsme® et grâce à son soutien, de se pencher en 2022 sur la situation de la démocratie participative en Belgique.

Le lecteur trouvera donc, dans cette étude de grande valeur et particulièrement approfondie, trois grands volets :

Le premier volet pose un panorama de la démocratie participative en Belgique dans toute sa diversité, à travers le cadre légal et réglementaire, ainsi que par un inventaire de la multiplicité des instruments de démocratie participative expérimentés en Belgique depuis plusieurs années.

* La première partie de cette étude a été publiée en 2021 sous le titre "Une démocratie sans électeurs ? Une analyse de l'absentéisme électoral" – <https://www.itsme-id.com/fr-BE/blog/electoral-absenteeism>

Le deuxième volet développe une analyse de ces expériences de participation citoyenne afin d'identifier les principaux écueils qui émergent pour garantir une large participation de tous les pans de la société.

Enfin, troisièmement, le présent rapport identifie quelques pistes de solution pour surmonter les difficultés actuelles de la démocratie participative en Belgique et pour penser au mieux son institutionnalisation comme composante de notre système politique.

Je veux donc saluer les efforts et l'approfondissement réalisés par les chercheurs et ne doute pas que cette étude constituera le début de réflexions, d'analyses, de plans d'action, dans les Assemblées, dans les partis, parmi les militants, au cœur de la question citoyenne et de l'engagement collectif, à mettre en relation avec le premier rapport, consacré à l'étude de l'absentéisme électoral. Nous voici en tout cas mieux armés, dans les appareils politiques, pour traiter cette question essentielle.

Comme je l'écrivais dans la préface du premier rapport, « notre détermination est essentielle pour que demain, égalité, liberté et démocratie demeurent vivaces au sein de la Cité, permettant l'émancipation individuelle et collective, rendant possible de relever ensemble les enjeux économiques, sociaux, environnementaux, qui traversent avec une telle acuité notre société, notre pays, le monde d'aujourd'hui. Et si l'optimisme de l'action se combine avec la profondeur de l'analyse, gageons que nous pourrons revivifier la démocratie et la rendre pérenne ».

Je retiendrai pour ma part en matière de démarches participatives, la nécessité de transparence et de communication (sur la méthode, sur le suivi des résultats, sur ce qui est attendu du citoyen), de sécurité des plateformes, de l'évaluation continue, du choix des bons outils, et de l'attention portée à la fracture numérique d'usage.

Ce second rapport nous invite ainsi à une série d'actions concrètes, rapides et efficaces, multisectorielles, plus pertinentes encore, pour revitaliser la démocratie.

Je vous en souhaite bonne lecture.

Eliane Tillieux,
Présidente de la Chambre

SOMMAIRE

INTRODUCTION	8
PARTIE 1	
La participation citoyenne: perspectives et définition	8
Analyse du cadre légal et institutionnel belge	12
1. Constitution belge	13
2. Communes et provinces	14
3. Régions et Communautés	16
4. Pouvoir fédéral	18
5. Union européenne	18
6. Débats et perspectives concernant la participation citoyenne en Belgique	19
7. Cadre légal et institutionnel: synthèse et éléments de réflexion	25
Cartographie des initiatives de participation citoyenne en Belgique	26
1. Fédéral	28
2. Région flamande	29
3. Région wallonne	30
4. Région bruxelloise	32
5. Communauté germanophone	34
6. Fédération Wallonie-Bruxelles	36
7. Provinces wallonnes	38
8. Provinces flamandes	40
9. Communes wallonnes	42
10. Communes flamandes	44
11. Communes bruxelloises	46
12. Les enseignements de la cartographie	48
Annexe	
Grille de lecture de la cartographie	52

PARTIE 2

Discussion : freins et leviers de la participation citoyenne 54

1. Les freins à la participation 55
2. Les incitants à la participation 57
3. Les enjeux de transparence et de formalisation des résultats 59

E-participation : modalités, opportunités et défis 60

1. La fracture numérique 61
2. La confiance des citoyens dans les outils en ligne et la dimension socio-politique 63
3. Sécurité et anonymat lors de la participation en ligne 64
4. E-participation – réflexions générales 65

CONCLUSION

Enjeux et bonnes pratiques de la participation 66

1. Réflexion globale 67
2. Enjeux de la participation et recommandations 68

POSTFACE DE itsme®

1. Participation citoyenne enthousiaste : quand un seul clic suffit... 70
2. Le rôle et la mission de itsme® dans les mécanismes de démocratie participative 70
3. Pourquoi cette étude est pertinente aujourd'hui 72

INTRODUCTION

Fin 2021, le Centre d'étude de la vie politique (Cevipol) de l'Université Libre de Bruxelles (ULB) et le Département de science politique (POLI) de la Vrije Universiteit Brussel (VUB) ont publié en partenariat avec la société itsme® un rapport visant à disséquer les causes de l'abstention électorale en Belgique et dans les démocraties consolidées, ainsi qu'à identifier des pistes de solution pour motiver les électeurs à retourner aux urnes.

Le rapport identifiait des déterminants de long terme à l'abstention comme la plus faible socialisation politique de citoyens moins diplômés, venant de classes sociales plus précaires, issus de l'immigration, ou encore résidant en zones urbaines. S'y ajoutaient des facteurs liés à la nature du jeu politique tels qu'un système électoral difficile à comprendre, une dilution des décisions politiques entre niveaux de pouvoir, le sentiment d'être peu ou mal représenté par les élus et élues en place, ou un sentiment de méfiance politique lié à la perception que sa voix pèse finalement peu dans les décisions prises par les institutions représentatives. Enfin, certains facteurs de court terme comme les modalités de vote et leur complexité étaient discutés. Partant de l'identification de ces éléments contribuant à l'abstention, les chercheurs de l'ULB et de la VUB se sont penchés sur diverses expériences menées à l'étranger et présentant des résultats prometteurs comme solutions pouvant contribuer à réduire l'abstention électorale.

Les remèdes proposés combinaient des logiques de transformation à long terme de l'organisation de la vie politique et démocratique en Belgique, des efforts à mettre en place en matière d'éducation civique, et des solutions pouvant être mises en place à plus court terme, comme les campagnes de sensibilisation aux enjeux du vote, des modifications des règles et procédures de vote (vote sur plusieurs jours, inscription plus facile sur les listes d'électeurs). L'une des pistes discutées à cet égard était la possibilité d'aller vers un vote à distance par Internet. Un complément intéressant en la matière est le rapport sur la possibilité d'introduire le vote en Communauté germanophone en Belgique remis en 2021 à la ministre de l'Intérieur et auquel cas nos équipes ont également participé.

Ce rapport soulignait les difficultés pratiques d'un passage généralisé au vote par Internet, tout en proposant des pistes envisageables d'un point de vue politique¹. Les pistes permettant de réengager les citoyens dans le processus électoral sont donc nombreuses et variées. Cependant, l'un des enseignements principaux du premier rapport publié par l'ULB et la VUB, en partenariat avec itsme®, est que le réengagement et le réenchâtement citoyen doivent être pensés de façon globale, en allant au-delà du simple vote aux élections. De nombreux citoyens, depuis plusieurs décennies, expriment la

¹ Étude sur la possibilité d'introduire le vote électronique en Belgique, <https://elections.fgov.be/informations-generales/etude-sur-la-possibilite-dintroduire-le-vote-internet-en-belgique>

volonté d'avoir leur mot à dire sur les politiques menées au-delà du simple bulletin de vote à déposer dans l'urne tous les 5 ou 6 ans. Face à cette demande, de nouveaux instruments de démocratie participative sont mis en place en Belgique et dans de nombreuses autres démocraties. Les recherches académiques ont montré qu'ils ont plusieurs vertus². Notamment, en pouvant contribuer à retisser le lien entre la politique et les citoyens, en accroissant la capacité des citoyens de peser sur les décisions prises, ou encore en contribuant à la transparence. En ce sens, ils peuvent répondre à certaines des causes profondes de l'abstention.

La démocratie participative ne doit cependant pas être pensée comme un remède miracle. Elle rencontre aussi des difficultés à impliquer tous les citoyens, souvent les mêmes d'ailleurs que ceux qui ne votent pas. Et les écueils sont nombreux pour que ces mécanismes trouvent leur juste place dans nos systèmes institutionnels.

Partant de ce constat, les équipes de l'ULB et de la VUB ont choisi, en bonne collaboration avec itsme® et grâce à son soutien, de se pencher sur la situation de la démocratie participative en Belgique. C'est l'objet du présent rapport qui poursuit trois objectifs. Le premier est de poser un panorama de la démocratie participative en Belgique dans toute sa diversité. Cela se fait via une des-

cription du cadre légal et réglementaire, ainsi que par un inventaire de la multiplicité des instruments de démocratie participative expérimentés en Belgique depuis plusieurs années. Le deuxième objectif, à l'instar de ce qui a été fait dans le rapport sur l'abstention électorale, est d'analyser ces expériences de participation citoyenne afin d'identifier les principaux écueils et les principales opportunités qui émergent pour garantir une large participation de tous les pans de la société. Enfin, en mobilisant la littérature académique sur les innovations démocratiques en Belgique et dans d'autres démocraties, nous concluons le rapport en identifiant quelques pistes de solution pour surmonter les difficultés actuelles de la démocratie participative en Belgique et pour penser au mieux son institutionnalisation comme composante de notre système politique. Cette dernière partie permet également de jeter des ponts avec les conclusions de notre premier rapport relatif à l'abstention électorale. Les deux rapports entendent contribuer au débat social et politique sur la participation citoyenne au sens large en Belgique.

2 Curato, N., Dryzek, J. S., Ercan, S. A., Hendriks, C. M., & Niemeyer, S. (2017). Twelve key findings in deliberative democracy research. *Daedalus*, 146(3), 28-38.

PARTIE 1



La participation citoyenne : perspectives et définition

L'OCDE identifiait en 2020 une « vague délibérative »³ déferlant sur l'Europe et ailleurs. Cette vague délibérative fait en réalité référence au (re)déploiement de nombreux processus participatifs par les gouvernements, tous niveaux de pouvoir confondus. Elle est notamment alimentée par les recommandations de diverses organisations internationales.

Ainsi, « la Recommandation sur le gouvernement ouvert encourage les pays à chercher des moyens novateurs d'associer effectivement les parties prenantes, afin de bénéficier de leurs idées et de co-crée des solutions, et tirer parti des possibilités offertes par les outils de l'administration numérique »⁴. Cette dynamique fait écho à divers facteurs contextuels, parmi lesquels la crise de la démocratie représentative assume une place centrale. Celle-ci se caractérise notamment par une remise en cause des mécanismes de représentation dit « institutionnels » qui perdent en légitimité. Elle se traduit par une défiance grandissante envers les institutions publiques et politiques^{5,6}, un manque de confiance et un sentiment d'incompréhension des citoyens envers les élites politiques traditionnelles. La critique porte notamment sur le manque de réactivité et d'écoute des citoyens par les représentants et les institutions.

Les innovations démocratiques caractéristiques de cette dynamique participative à l'œuvre dans de nombreux pays occidentaux sont souvent présentées comme des remèdes au malaise démocratique. En augmentant l'implication directe des citoyens dans les processus politiques en dehors des cycles électoraux,

elles permettraient de renouer le lien entre élites et citoyens. Le présent rapport appréhende cette dynamique participative à l'échelle de la Belgique et en analyse les principaux enjeux. En particulier, le rapport vise à identifier les écueils à la participation d'un grand nombre de citoyens à ces nouveaux dispositifs politiques, ainsi que les pistes de solution pouvant être envisagées.

La littérature sur la participation citoyenne à l'exercice politique a rendu le concept de démocratie participative très élastique suivant l'approche théorique adoptée ou les acteurs politiques engagés dans le débat⁷. Il est dès lors nécessaire de s'intéresser à cette notion de participation citoyenne et aux logiques qu'elle sous-tend. Ainsi, le discours autour des processus de participation qui incluent le citoyen dans l'action publique semblent marquer une distinction entre les formes participatives et délibératives d'implication des citoyens. Si ces deux termes relèvent de pensées qui visent à modifier le système démocratique représentatif en vue d'assurer une association plus directe du citoyen à la décision publique, ils recouvrent néanmoins des dimensions différentes aux yeux de ceux qui les opposent.

3 OECD (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en>

4 OECD (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en> ; voir également : OECD Legal Instruments

5 Runciman, David (2013), *The Confidence Trap : a History of Democracy in Crisis from World War I to Present*, Princeton, Princeton University Press, 381p.

6 Ferrín Perreira, Mónica, Kriesi, Hanspeter, *How Europeans view and evaluate democracy*, Oxford, Oxford University Press, 410p.

7 Gourgues, Guillaume (2013), *Les politiques de démocratie participative*, France, Presses Universitaires de Grenoble, p.15

PARTIE 1

La participation citoyenne : perspectives et définition

En effet, les défenseurs d'une démocratie « participative » favorisent la participation du plus grand nombre, dans tous les aspects de la politique publique. Ces formes de participation présentent un système de sélection des participants souvent très ouvert en vue d'attirer le plus grand nombre, et réduit la complexité du dispositif de participation afin de demander un investissement limité de la part des citoyens volontaires⁸.

A contrario, les formes délibératives de participation misent davantage sur l'argument de la qualité du débat. Dans cette perspective, la délibération amène un groupe restreint de citoyens, censés correspondre à une fraction représentative de la population totale concernée par la question délibérée, à débattre et trouver un compromis commun. La délibération demande un investissement plus important des participants dès lors que le dispositif requiert une phase d'information ainsi qu'une phase de délibération avant de trouver un compromis qui convient à l'ensemble des participants⁹.

Les auteurs qui traitent de ces deux formes d'association du citoyen à la décision publique et politique présentent également leurs avantages et inconvénients. Les formes participatives, en favorisant la participation du plus grand nombre, auraient tendance à reproduire les inégalités existantes au sein de la société civile en favorisant l'opinion des groupes mieux structurés, à même de faire valoir leur position plus facilement.

Les formes délibératives, si elles peuvent prétendre à un meilleur contrôle de la représentativité de la population via un système de sélection plus restrictif, demandent un investissement important de la part des citoyens volontaires, ce qui peut rendre la participation de certains profils plus complexe et ainsi amener un biais dans la représentation¹⁰. Outre la volonté et la disponibilité des participants, une barrière structurelle est également observée pour ces mécanismes qui exigent un haut niveau de compétences langagières et comportementales.

L'abondante littérature sur la participation citoyenne met par ailleurs en évidence de nombreuses typologies allant bien au-delà de cette dichotomie entre participation et délibération^{11,12} : délibération, coproduction, codécision, ... sont autant de termes utilisés dans la pratique et dans la littérature. À ce stade, il convient de retenir que la participation citoyenne recouvre l'idée, pour le citoyen, de peser dans la décision publique et politique. Notre conception de la participation implique par ailleurs de concevoir la délibération comme un niveau de la participation. La notion de participation elle-même doit ainsi être considérée comme une coupole englobant différents mécanismes de participation, qu'ils soient axés sur le vote, la délibération ou d'autres mécanismes.

8 Sintomer, Yves (2011), « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *Participations*, Vol.1, p. 240

9 Elstub, Stephen (2018), « Deliberation and Participatory Democracy » dans Bächtiger, André; Dryzek, John; Mansbridge, Jane S. & Warren, Mark E. (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 193

10 Carson, Lyn & Elstub, Stephen (2019), *Ibidem*

11 Verba, Sidney, Nie, Norma, H., (1972), *Participation in America : political democracy and social equality*, New York, Harper & Row, 428 p.

12 Huntington, Samuel P., Nelson, Joan, M., (1976) *No easy choice: political participation in developing countries*, Cambridge, Harvard University Press, p. 4



PARTIE 1



Analyse du cadre légal et institutionnel belge

1. La Constitution belge

Dès son origine, la Constitution belge instaure un régime strictement représentatif¹³. En 1830, les Constituants veulent éviter à tout prix l'instauration d'une démocratie telle que théorisée à l'époque ; c'est-à-dire l'exercice du pouvoir par le peuple, sans intermédiaires¹⁴. Ils optent pour un système politique excluant tout type de mécanisme réellement participatif ou de démocratie directe. Le pouvoir législatif est confié, par l'article 36 de la Constitution, aux deux chambres du Parlement et au Roi. L'intervention directe des citoyens dans l'élaboration des lois n'est pas prévue. Ce prescrit constitutionnel prévaut encore aujourd'hui et a d'ailleurs été confirmé à plusieurs reprises par la section législation du Conseil d'État¹⁵. Le citoyen belge est donc défini comme un électeur avant tout, chargé d'élire les représentants qui détermineront alors les orientations politiques du pays et adopteront les lois¹⁶.

Malgré ce cadre constitutionnel assez rétif à la participation citoyenne, divers mécanismes ont cependant été mis en place au fil des ans en vue de consulter les citoyens lors de l'élaboration des lois. Le plus ancien de ces mécanismes est le droit de pétition qui a d'ailleurs été actualisé en 2019, notamment pour tenir compte des opportunités offertes par le pétitionnement en ligne. D'autres mécanismes participatifs se sont ajoutés plus récemment. C'est en premier lieu le cas de la consultation populaire, introduite en 1995 au niveau communal et provincial, et qui permet aux autorités d'organiser un vote consultatif des citoyens sur des dossiers particuliers relevant de leurs compétences. La sixième réforme de l'État a étendu la possibilité d'organiser des consultations populaires au niveau régional (opportunité que seule la Wallonie a saisie en adoptant un décret encadrant ce mécanisme)¹⁷.

13 Comme c'est le cas pour la plupart des pays européens au XIXe siècle.

14 Thibault (2018), « Consultation populaire et référendum en Belgique », Courrier hebdomadaire du CRISP 2390-2391, n° 25-26-62.

15 En essence : « Selon le Conseil d'État, il a été déduit de l'alinéa 2 de cet article [art. 33 de la Constitution] depuis plus de 150 ans que, pour la majorité des citoyens, l'exercice du pouvoir se limitait à la désignation de leurs représentants dans les assemblées parlementaires par voie d'élections. » dans Avis 68.041 du Conseil d'État, rendu le 20/4/2021 : https://www.senate.be/home/sections/institutioneel/20210420_institutionnel/20210420_institutionnel_fr.html

16 Indépendamment de la participation forte de la société civile.

17 L'article 39bis de la Constitution permet l'organisation de consultations populaires au niveau des régions. Celles-ci nécessitent toutefois un accord favorable de la Cour constitutionnelle pour organiser la consultation populaire (Art. 142C, alinéa 4).

PARTIE 1

Analyse du cadre légal et institutionnel belge

2. Communes et provinces

Afin de dresser une vue d'ensemble des dispositions légales concernant les pouvoirs locaux, nous nous attardons principalement sur la législation régionale s'appliquant à ces derniers¹⁸, en l'occurrence : La nouvelle loi communale¹⁹ en Région de Bruxelles-Capitale, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation²⁰ en Région wallonne et, enfin, les décrets Lokaal Bestuur²¹ et Provinciedecreet²² pour la Flandre. En effet, depuis 2001, ce sont les Régions qui sont compétentes pour l'organisation des pouvoirs locaux. Il est intéressant de souligner qu'avant la régionalisation des matières liées aux pouvoirs locaux en 2001, plusieurs dispositifs consultatifs étaient déjà institués par la Loi Tobback du 10 avril 1995. Celle-ci prévoyait la possibilité de créer des commissions consultatives, le droit d'interpellation du conseil communal par les citoyens et la possibilité de mettre en place des consultations populaires communales²³. Ces dispositions ont été reprises et actualisées dans les textes adoptés par la suite par les Régions.

Pour les communes et provinces de chaque Région, nous identifions dans le tableau ci-après, par dispositif existant, les bases légales qui les soutiennent dans la législation actuelle. Ces dispositifs sont présentés succinctement ci-dessous.

- Budgets participatifs (ou conseils participatifs provinciaux wallons) : budgets communaux ou provinciaux destinés au financement de projets proposés par les citoyens ;
- Conseils consultatifs : assemblées de citoyens chargées de rendre avis sur une ou plusieurs questions déterminées ;
- Consultations populaires locales : processus de consultation des habitants sur une matière qui relève de l'intérêt de l'instance en charge du territoire visé, non contraignant ;
- Interpellations citoyennes : possibilité pour le citoyen de demander au conseil communal ou à la Province des explications sur un sujet défini ;
- Pétitions : possibilité pour le citoyen de faire connaître un sujet aux instances communales et provinciales ;
- Initiatives citoyennes : possibilité pour les citoyens d'inscrire à l'ordre du jour du conseil communal ou provincial des propositions et des questions concernant la politique locale.

18 Les communes disposant de la compétence d'organisation des pouvoirs locaux depuis 2001 et exerçant la tutelle sur ces derniers.

19 24 juin 1988. - Nouvelle Loi Communale (Région de Bruxelles-Capitale) ; publication : 03/09/1988 ; numéro 1988062452 ; page : 12482. https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1988062435

20 22 avril 2004. - Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; publication : 12/08/2022 ; numéro 2004A27184 ; page : 59699. https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2004A27184&la=F

21 01 janvier 2019. - Lokaal Bestuur ; publication : 15/02/2018 ; pages : 11050. <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1029017&datum&geannoteerd=true&print=false>

22 09 décembre 2005. - Provincie decreet : <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1014158>

23 Gaudin, Thibault, Jacquet, Vincent, Pilet, Jean-Benoît, Reuchamps, Min, (2018) « Les consultations populaires communales en Wallonie ». Courrier hebdomadaire du CRISP 23922393, n° 2728, p. 570.

Vue d'ensemble de la législation spécifique aux pouvoirs locaux par dispositifs

	Communes wallonnes	Provinces wallonnes	Communes bruxelloises	Communes flamandes	Provinces flamandes
Budgets participatifs²⁴	Oui	Oui	Oui	-	-
Conseils consultatifs²⁵	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Consultations populaires locales²⁶	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Interpellations citoyennes²⁷	Débats	Oui	Oui	Oui	Oui
Pétitions²⁸	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Initiatives citoyennes²⁹	-	-	-	Oui	-

Par ailleurs, la Communauté germanophone prévoit, via le décret du 13 décembre 2018 concernant les offres pour personnes âgées ou avec besoin de soutien ainsi que les soins palliatifs, articles 66 à 69, l'institution de comités consultatifs communaux pour représenter les intérêts des personnes âgées. Selon le décret, le comité consultatif poursuit une mission d'expertise pour le Gouvernement³⁰.

24 Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), pour les communes : article L1321-3 (2012), pour les provinces : article L2212-31 avec appellation « conseils participatif » ; Nouvelle loi communale (Région de Bruxelles-Capitale) : article 258bis (2009).

25 Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), pour les communes : article L1122-35, pour les provinces : article L2212-30 ; Nouvelle loi communale (Région de Bruxelles-Capitale) : article 120bis ; Lokaal bestuur decreet (Communes de Flandre) : article 304, Provinciedecreet (Provinces de Flandre) : article 191bis.

26 Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), pour les communes : article L1141-1, pour les provinces : article L2214-1 ; Nouvelle loi communale (Région de Bruxelles-Capitale) : article 318 ; Lokaal bestuur decreet (Communes de Flandre) : article 305, Provinciedecreet (Provinces de Flandre) : article 198.

27 Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), pour les provinces : article L2212-28 ; Nouvelle loi communale (Région de Bruxelles-Capitale) : article 89bis ; Lokaal bestuur decreet (Communes de Flandre) : article 304, Provinciedecreet (Provinces de Flandre) : article 191bis.

28 Droit de pétition consacré par la Constitution belge (Article 28) dont la mise en œuvre est réglée par voie réglementaire. Référence à ce droit dans le Lokaal bestuur decreet (Communes de Flandre) : article 304, Provinciedecreet (Provinces de Flandre) : article 191bis.

29 Lokaal bestuur decreet (Communes de Flandre) : article 304, Provinciedecreet (Provinces de Flandre) : article 191bis.

30 13 décembre 2018. - Décret concernant les offres pour personnes âgées ou dépendantes ainsi que les soins palliatifs ; publication 28/05/2019. https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=19-05-28&numac=2019200641

PARTIE 1

Analyse du cadre légal et institutionnel belge

3. Régions et Communautés

Pour ce qui concerne les entités fédérées, nous énumérons ci-après les principales dispositions légales existantes pour chaque niveau de pouvoir.

Parlement wallon

- Le décret spécial de la Région wallonne du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire et Décret du 2 mai 2019 relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale.
- Le Règlement du Parlement wallon, à l'article 130bis, institue la possibilité de constituer des commissions délibératives mixtes et en précise les modalités d'organisation³¹.
- Le décret spécial du 3 septembre 2020 qui modifie l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution précise les modalités de ce droit et redéfinit les modalités pratiques du droit de pétition qui passe de 5.000 à 1.000 signatures pour que son auteur puisse être entendu.

Parlement de la Région Bruxelles-Capitale

- Le Règlement commun du Parlement bruxellois et COCOM, article 25/1, ainsi que le règlement de l'Assemblée de la COCOF, article 42^{ter}, instituent la possibilité de constituer des commissions délibératives mixtes et en précisent les modalités d'organisation.
- L'ordonnance du 17 juillet 2020 modifiant l'ordonnance du 20 juillet 2016 relative au droit d'être entendu dans le cadre d'une pétition adressée au Parlement redéfinit les modalités pratiques du droit de pétitions (p. ex. Région wallonne).
- La Constitution, dans son article 39bis, autorise l'organisation de consultations populaires au niveau des régions (cf. Parlement wallon), cependant, aucune ordonnance spéciale organique n'a été prise pour y donner suite en Région de Bruxelles-Capitale³².

31 20 juillet 2010. – Règlement du Parlement wallon. <https://www.parlement-wallonie.be/reglement>. Sur ce point, voir également l'analyse de Vrydagh, Julien « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », Courrier hebdomadaire du CRISP 2492, n° 7-68, <https://doi.org/10.3917/cris.2492.0005>.

32 CRISP, « Consultation populaire », vocabulaire politique, 2020. <https://www.vocabulairepolitique.be/consultation-populaire/>

Parlement de la Communauté germanophone

- Le décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019 instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone³³.

Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles

- Le Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, article 129, prévoit l'organisation de consultation publique, entendue comme la possibilité pour des personnes ou des organismes d'exprimer d'initiative auprès du Parlement une opinion sur une proposition ou projet de décret.
- Le Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, article 85, fixe les modalités d'organisation du droit de pétition autorisé par l'article 28 de la Constitution³⁴.

Parlement flamand

- Le Règlement du Parlement flamand, article 101, fixe les modalités d'organisation du droit de pétition autorisé par l'article 28 de la Constitution³⁵.

33 Niessen, Christoph, Reuchamps, Min (2019), « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », Courrier hebdomadaire du CRISP.

34 27 avril 2020 - Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles : <https://www.pfwb.be/le-reglement-du-parlement-20-juillet-2010>. Règlement du Parlement wallon.

35 17 novembre 2021 - Règlement du Parlement flamand : <https://www.vlaamsparlement.be/nl/over-ons/reglement-van-het-vlaams-parlement>.

PARTIE 1

Analyse du cadre légal et institutionnel belge

4. Pouvoir fédéral

Comme exposé dans la partie précédente consacrée à la Constitution, la législation relative au niveau du pouvoir fédéral ne présente pas d'éléments spécifiques aux processus participatifs. La possibilité d'organiser des consultations populaires, autorisée par la Constitution pour les niveaux régional et local, n'est pas prévue pour le pouvoir fédéral. Sur ce point, la consultation populaire nationale organisée en 1950 en amont de l'abdication du Roi Leopold III reste l'exception³⁶.

5. Union européenne

Dans le Traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,³⁷ deux dynamiques de participation sont prévues. D'une part, les dynamiques horizontales se réfèrent à l'alinéa 1 de l'article 11 et consacrent les processus d'échanges et de communications entre les citoyens et les organisations de tous types. D'autre part, les alinéas 2 et 3 de l'article 11, les dynamiques verticales, ne concernent pas les citoyens et autorisent les instances de la Commission à consulter les parties prenantes pour s'assurer de la cohérence et de la transparence de ses actions.

Par ailleurs, il existe une disposition légale participative pour permettre aux citoyens européens de soumettre une proposition de mise en œuvre d'une des prescriptions des traités européens : European Citizen's Initiative³⁸.

Finalement, l'Union européenne a publié un Livre blanc sur la Gouvernance, en 2001, précisant l'importance de veiller à « impliquer de façon plus systématique les citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques »³⁹.

36 CRISP, « Consultation populaire », vocabulaire politique, 2020. <https://www.vocabulairepolitique.be/consultation-populaire/>

37 Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union; 2016/C 202, Title II Provision on Democratic Principles: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PL>

38 Article 11(4) of the Treaty on European Union (TEU); article 24(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU); regulations (EU) No 211/2011 and 2019/788; rules 222 and 230 of Parliament's Rules of Procedure; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/149/european-citizens-initiative>.

39 Livre blanc sur la gouvernance, juillet 2001. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:110109&from=FR>

6. Débats et perspectives concernant la participation citoyenne en Belgique

DÉBATS JURIDIQUES ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Régions et Communautés

Au Parlement wallon, sous la législature 2019-2024, deux débats ressortent des travaux parlementaires en cours. D'une part, une proposition de décret⁴⁰ afin d'institutionnaliser une Assemblée citoyenne et un Conseil citoyen⁴¹ au Parlement wallon est en cours de discussion. Elle a, par ailleurs, fait l'objet d'un avis du Conseil d'État dans lequel celui-ci rappelle entre autres les limites imposées par l'article 33 de la Constitution⁴². D'autre part, une proposition de décret spécial modifiant le décret spécial instituant la consultation populaire, permettant à cette même assemblée citoyenne d'être à l'initiative du dépôt d'une demande de consultation populaire entre également en conflit avec l'article 33 (et l'article 8) de la Constitution⁴³.

Au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, deux débats ressortent également des documentaires parlementaires. En 2020, une proposition a été déposée par le groupe Les Engagés. Celle-ci vise à modifier le règle-

ment du Parlement afin d'institutionnaliser les assemblées citoyennes⁴⁴. L'objectif est l'intégration formelle du mécanisme de panel citoyen, inspiré du Décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019 instituant un dialogue permanent entre le Parlement germanophone et les citoyens. La même année, le même groupe politique a également introduit une proposition de décret visant à organiser le transfert d'information des communes vers le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles dans le cadre de la mise en place de comités consultatifs tirés au sort⁴⁵.

Pouvoir fédéral

Comme mentionné précédemment, la Constitution belge limite l'exercice du pouvoir aux seuls représentants élus. Or, le contexte actuel est caractérisé par un intérêt croissant pour les processus participatifs comme l'illustrent les différents accords de Gouvernements de la législature 2019-2024. La commission du Renouveau Démocratique et de la Citoyenneté du Sénat, créée sous la législature 2019-2024, examine et questionne la légitimité des processus participatifs mis en œuvre et la pertinence des limites imposées par la

40 Proposition de Décret institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, déposée le 2 septembre 2020, document n° 221 (2019-2020) – n° 1bis, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2020_2021/DECRET/221_1bis.pdf

41 L'objectif du Conseil citoyen est de préparer l'Assemblée citoyenne.

42 Renforcement de la participation des citoyens dans la politique (parties 1 et 2). Publié le 24 avril 2021 sur le site du Sénat. https://www.senate.be/home/sections/institutioneel/20210420_institutionnel/20210420_institutionnel_fr.html

43 Annotation de l'article 33 de la Constitution. Jurisprudence et avis de la section législation du Conseil d'État : Avis du Conseil d'État du 29 décembre 2020 sur une proposition de décret spécial de la Région wallonne 'modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire'. https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_33/article/art_122_fr_2014-01-06/element/el_365/annotation/anno_16241

44 Proposition de modification du règlement visant à institutionnaliser les assemblées citoyennes, déposée le 13 mars 2020, document n° 75 (2019-2020), <https://www.pfwb.be/documents-parlementaires/document-ppmr-001651323>

45 Proposition de décret organisant le transfert d'informations des communes envers le Parlement de la Communauté française dans le cadre de la mise en place de comités consultatifs tirés au sort, déposée le 13 mars 2020, Document n° 76 (2019-2020). <https://www.pfwb.be/documents-parlementaires/document-ppd-001651339>

PARTIE 1

Analyse du cadre légal et institutionnel belge

Constitution. Cette commission a, depuis sa création jusqu'en août 2022, traité les trois dossiers suivants : « nécessité de moderniser notre système démocratique par une participation accrue des citoyens dans la prise des décisions » (6/2022) ; « création d'un panel citoyen au Sénat dans le cadre de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe » (6/2021) ; « revitaliser la démocratie en Belgique » (10/2019).

Par ailleurs, le 18 juin 2021, la commission a clôturé un rapport d'information « sur la nécessaire modernisation de notre système démocratique en complétant la démocratie représentative par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions aux différents niveaux de pouvoir ainsi qu'au sein de la société » faisant constatations et état des lieux pour la Belgique⁴⁶. Le rapport comprend des recommandations afin de promouvoir la participation des citoyens à la démocratie : d'une part, agir à court terme dans le cadre constitutionnel existant ; et d'autre part, déverrouiller certains verrous légaux limitant le rôle des citoyens dans le fonctionnement démocratique du pays. Le rapport formule une demande précise pour l'étude de la mise en place d'un système de participation citoyenne au niveau fédéral, sur la base des expériences de commissions délibératives mixtes dans certaines entités fédérées⁴⁷.

Enfin, il est intéressant de noter que les choses sont aussi en train d'évoluer au niveau fédéral. En 2022, la Chambre des représentants a initié un processus de modification de son règlement afin de permettre l'organisa-

tion des commissions composées de citoyens tirés au sort et pouvant s'associer à des députés pour débattre de sujets politiques et formuler des recommandations sur de nouvelles mesures à adopter. Le mécanisme est en discussion grâce à un avant-projet de loi approuvé par le Conseil des ministres le 3 juin dernier. Il est actuellement soumis pour avis au Conseil d'État et à l'Autorité de protection des données⁴⁸.

PERSPECTIVES POLITIQUES

Communes et provinces

Deux observations relatives aux débats politiques sur les processus participatifs implémentés au niveau local peuvent être mises en évidence. D'une part, le principe de proposition citoyenne (« *burgervoorstel* ») autorisé dans les communes de Flandre semble être un outil peu usité. D'autre part, le droit d'interpellation citoyenne, prévu dans la Nouvelle loi communale pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale et dans le Code de la Démocratie et de la Décentralisation pour les Provinces de la Région wallonne, ne s'applique pas aux communes de la Région Wallonne. Il existe cependant la possibilité de l'instituer via le règlement du conseil communal comme l'ont fait les communes de Châtelet, Floreffe et Theux. L'Union des Villes et des Communes de Wallonie propose des outils aux communes pour l'instaurer et défend ce principe comme une « bonne pratique »⁴⁹.

46 Rapport d'information. « La nécessaire modernisation de notre système démocratique en complétant la démocratie représentative par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions aux différents niveaux de pouvoir ainsi qu'au sein de la société » adopté par la Commission du Renouveau Démocratique et de la Citoyenneté le 18/06/2021. https://www.senate.be/informatieverslagen/7-117/index_fr.html

47 Rapport d'information sur la nécessité de modernisation de notre système démocratique. Commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté. 31 mai 2021. <https://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=117440896>

48 Communiqué de presse, « Les ministres Verlinden et Clarinval rendent les panels citoyens possibles à l'avenir », 3 juin 2022. <https://verlinden.belgium.be/nl/ministers-verlinden-en-clarinval-maken-burgerpanels-de-toekomst-mogelijk>

49 Le droit d'interpellation du citoyen, modèle établi par l'Union des Villes et Communes de Wallonie, publié le 1er février 2011. <https://www.uvcw.be/participation-citoyenne/bonnes-pratiques/art-2875>.



Régions et Communautés

Il est à noter que, sous la législature actuelle, l'ensemble des Gouvernements, à l'exception du Gouvernement flamand, ont consacré un chapitre de leur accord politique aux mécanismes participatifs. Le tableau ci-dessous compare les éléments proposés dans ces différents chapitres en identifiant, d'une part les dispositifs de participation repris, de l'autre l'intention politique proposée dans l'accord.

Par ailleurs, la Communauté germanophone fait figure d'exception dès lors que son plan stratégique horizon 2025 (Ostbelgien Leben 2025), élaboré en 2008, est composé de différents « Concepts de Développement régionaux » (CDR) qui correspondent aux différents cycles électoraux et sont constitués sur base de processus consultatifs (Dialogue citoyen, forum régional, forums de discussions thématiques)⁵⁰.

50 Le concept de développement régional (CDR) de la communauté germanophone « Ostbelgien leben 2025 ». Présentation par N. Heukemes, secrétaire général du Ministère de la Communauté Germanophone faite à Bruxelles, le 8 septembre 2015. https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/10%20Norbert%20Heukemes%20REK_vivre%20la%20Belgique%20de%20l%27est%20en%202025%2007092015.pdf

PARTIE 1

Analyse du cadre légal et institutionnel belge

Synthèse des chapitres consacrés à la participation citoyenne dans les accords de Gouvernements (2019-2024)

2019-2024	Dispositifs à renforcer	Dispositifs à créer	Autres
Déclaration de politique régionale wallonne	<ul style="list-style-type: none"> • Consultations populaires régionales et locales • Droit de pétition • Commission mixte parlementaire • Budgets participatifs • Conseils consultatifs thématiques locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Assemblée citoyenne du futur • Commission mixte locales 	–
Déclaration de politique générale (RBC)	<ul style="list-style-type: none"> • Commissions parlementaires mixtes • Droit de pétition • Budgets participatifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Droit d'initiative (via la réforme du droit de pétition) 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien particulier aux processus participatifs pour la transition • Défense du tirage au sort
Concept de Développement Régional III (Communauté germanophone)	–	<ul style="list-style-type: none"> • Forum participatif pour les personnes dépendantes • Cadre juridique pour participation locale (villages et quartiers) • Organe de d'évaluation des processus de participation 	–
Déclaration de politique communautaire (FWB)	<ul style="list-style-type: none"> • Droit de pétition 	<ul style="list-style-type: none"> • Droit d'initiative législative • Commissions parlementaires mixtes • Cellule administrative de facilitation pour les processus participatifs 	–
Accord gouvernement flamand	–	–	<ul style="list-style-type: none"> • Mention du rôle important de la culture, du sport et de la jeunesse dans la cohésion sociale et l'engagement civique⁵¹

51 Le Gouvernement flamand a également développé une communication autour du « droit de challenger » applicable au niveau local.

Sous la législature 2014-2019, seul l'Accord de Gouvernement régional wallon⁵² faisait référence au soutien de la participation citoyenne. Dans son 14^e chapitre consacré à la gouvernance, il prévoit « [...] un renforcement du rôle du Parlement et une participation plus active des citoyens à la vie publique ».

Pour ce faire, l'accord prévoyait entre autres :

- De soutenir l'adoption au Parlement du décret spécial mettant en œuvre la consultation populaire régionale ;
- D'inviter le Parlement à réfléchir à la constitution de « panels citoyens » pour débattre sur des sujets déterminés dont les conclusions pourraient aboutir à des initiatives législatives ;
- D'inviter le Parlement à recourir davantage au mécanisme qui permet de confier à un ou deux parlementaires l'établissement d'un rapport sur une question impliquant une réflexion en profondeur ;
- D'encourager les communes à mettre en œuvre les outils de démocratie participative dont elles disposent⁵³.

L'Accord de Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (législature 2014-2019)⁵⁴ se limite à une référence à la participation dans les dispositions du 4^e chapitre consacré à la Jeunesse : « [...] améliorant la participation des jeunes et des enfants à la vie locale (conseils consultatifs de la jeunesse, conseils communaux d'enfants et les conseils communaux des jeunes) ; ».

En Flandre, la déclaration gouvernementale ne fait aucune intention d'ajout ou de renforcement de dispositions participatives ou consultatives. Les principales actions du Gouvernement en termes de renforcement de la participation citoyenne concernent le niveau local. L'association des villes et des communes flamandes (VVSG), avec le soutien du Ministre Flamand du vivre ensemble et des affaires intérieures Bart Somers ainsi que l'Institut pour le Gouvernement de la KU Leuven, a mis en place un projet de trois ans pour recenser et analyser les pratiques innovantes en termes de participation citoyenne au niveau local. En parallèle, une étude ainsi que des expériences pilotes ont été menées à propos du « droit de contestation » (uitdaagrecht) au niveau communal. Il est ressorti d'un premier rapport de ce projet que le décret sur les collectivités locales définit un cadre général qui offre une liberté d'action aux communes pour organiser des processus de participation citoyenne dans leurs communes, mais demande également un rôle actif de ces derniers dans l'élaboration de ces processus⁵⁵.

Le Gouvernement flamand précédent avait quant à lui établi sa vision à long terme (objectif 2050) pour une autorité « ouverte et agile » (open en wendbare overheid), retranscrite dans un livre blanc issu d'un travail du gouvernement et d'un processus consultatif⁵⁶. Dans une section consacrée à la participation, le Gouvernement reconnaît la valeur ajoutée de la consultation des citoyens ainsi que l'ensemble des parties prenantes concernées par la mise en œuvre d'une politique.

52 Gouvernement wallon (2014-2019). Accord de gouvernement régional

53 Déclaration de politique régionale wallonne, 2014-2019.

54 Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (2014-2019). Accord de gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

55 VVSG (2021), Labo Lokale Burgerparticipatie. Analyse rapport, sur le site Labo lokale burgerparticipatie (vmsg.be), consulté le 20 septembre 2022

56 Gouvernement flamand (2017). Witboek. (25107 (vlaanderen.be))

PARTIE 1

Analyse du cadre légal et institutionnel belge

Par ailleurs, toujours lors de la précédente législature, des propositions de résolutions ont été soumises par différents députés au Parlement flamand afin de renforcer l'engagement et la participation citoyenne. Celles-ci mentionnent d'ailleurs le mauvais classement de la Flandre sur ces questions⁵⁷. Deux propositions de résolutions ont été adoptées en 2018 avec une majorité forte au sein du Parlement flamand : une résolution sur la promotion de l'engagement civique au niveau des politiques locales⁵⁸ ainsi qu'une résolution sur la participation des citoyens⁵⁹.

Pouvoir fédéral

L'accord du Gouvernement Michel I (2014-2018)^{60,61} ne présente aucune intention de mise en place ou de renforcement de processus participatifs. Par contre, la déclaration du Gouvernement De Croo (2020-) comporte bien une section entière dédiée au Renouveau démocratique, avec un point sur les « nouvelles formes de participations [citoyenne]⁶²». Ce dernier précise la nécessité de moderniser le fonctionnement démocratique, en le simplifiant et en l'ouvrant à ces nouvelles formes de participation. La possibilité pour les citoyens volontaires de participer de manière plus directe dans le processus de décision politique est présenté comme un enrichissement pour la démocratie représentative.

Par ailleurs, le Gouvernement fédéral a organisé en 2022 un processus participatif ambitieux (« un pays pour demain ») qui comprenait une plateforme de consultation en ligne, mais qui évoquait également la perspective d'un processus délibératif via des panels mixtes ou citoyens à la Chambre des représentants. Cette démarche ouvre ainsi la voie à la mise à l'agenda de la question.

57 "de zwakke score van Vlaanderen (en België) op het vlak van burgerparticipatie in tal van internationale onderzoeksrapporten en -ranglijsten". Parlement flamand, (2018), Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie betreffende burgerparticipatie, n° 3, 21 février 2018.

58 Parlement flamand (2018), Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie betreffende het stimuleren van burgerbetrokkenheid op het lokale beleidsniveau, n° 3, 21 février 2018, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1208345>

59 Parlement flamand, (2018), Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie betreffende burgerparticipatie, n° 3, 21 février 2018, <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1233484>

60 Gouvernement fédéral (2014-2018). Accord de gouvernement

61 Les gouvernements Michel II (2018), Wilmès I (2019) et II (2020) ne sont pas repris. Le gouvernement Michel II n'a pas présenté de déclaration gouvernementale, Wilmès I et II ont été formés pendant la période extraordinaire de pandémie de Covid-19.

62 Gouvernement fédéral (2020-...). Accord de gouvernement

7. Cadre légal et institutionnel : synthèse et éléments de réflexion

L'analyse du cadre légal nous montre qu'il y a finalement peu de dispositifs de participation citoyenne qui soient pleinement institutionnalisés. La constitution demeure la base légale la plus déterminante, et elle porte en elle une contrainte considérable en matière de participation citoyenne. En effet, elle instaure un système institutionnel empêchant toute participation des citoyens à la prise de décision : au sens formel, celle-ci relève toujours des autorités et assemblées compétentes.

Néanmoins, les différents niveaux de pouvoir ont, au cours des 30 dernières années, contourné le cadre constitutionnel en mettant en place une vaste gamme d'outils participatifs permettant d'impliquer le citoyen sur des thématiques relevant de leurs compétences :

- Consultations populaires au niveau régional (6^e réforme de l'État) ;
- Commissions délibératives mixtes codifiées dans le règlement du Parlement wallon ainsi que dans le règlement commun du Parlement bruxellois et de la COCOM, et dans règlement de la COCOF ;
- Modèle « Ostbelgien » comme figure d'exemple au niveau international et dans la littérature sur le sujet (de plus, le décret de dialogue citoyen permanent n'a pas été soumis à la section législation du CE). Dès lors, malgré la contrainte constitutionnelle, il existe un champ d'action (légalement limité) pour institutionnaliser la participation citoyenne.

Tous ces mécanismes demeurent cependant purement consultatifs, le monopole de la décision restant dans les mains des élus⁶³. Pourtant, la vision politique que nous avons approchée par le biais, notamment, des accords de gouvernement et des travaux parlementaires se saisit très nettement de la question de la participation citoyenne. Ainsi, les entités fédérées participent activement à la mise à l'agenda d'une plus grande institutionnalisation de dispositifs participatifs. Au niveau local également, l'établissement d'un cadre (dans les réglementations régionales) et le développement d'outils à destination des communes leur permet d'adopter un rôle très actif dans le développement de la participation citoyenne.

Nous devons également constater que la Flandre se distingue par une approche très limitée de la participation citoyenne. Dans la manière dont elle est approchée dans les débats politiques, il semble qu'elle soit considérée comme relevant uniquement du niveau local. Seules les communes détiendraient ainsi la prérogative des processus participatifs.

63 Julian CLARENNE et Cécile JADOT, « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », Courrier Hebdomadaire du CRISP 2517-2518, n° 32.

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne en Belgique

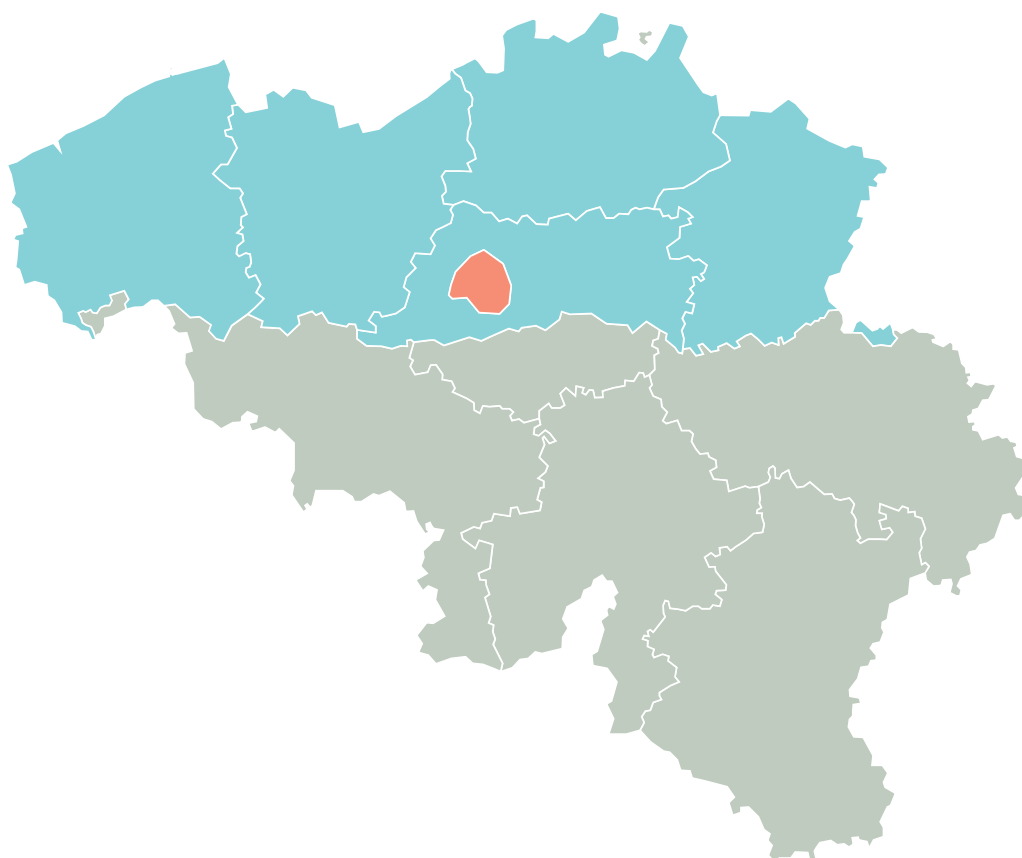
Voir grille de lecture p. 52



Afin d'alimenter notre réflexion sur la participation citoyenne, nous avons réalisé une cartographie des dispositifs participatifs organisés en Belgique.

Nous nous sommes concentrés sur les processus qui concernent les citoyens, écartant de notre attention les processus de consultation avec des représentants de la société civile dans le cadre de l'élaboration des normes. De même, nous avons exclu les initiatives strictement citoyennes, les dispositifs d'information⁶⁴ ou encore les mouvements sociaux de tous ordres. Chaque dispositif intégré dans la cartographie a été encodé sur base de la littérature, de rapports d'évaluation ou d'entretiens avec les opérateurs concernés.

L'exercice de cartographie vise essentiellement à appréhender la diversité des processus participatifs, et ne recouvre en aucun cas une ambition d'exhaustivité. Nous avons cartographié une septantaine de processus participatifs, dont certains, plus complexes, sont scindés en plusieurs volets (et dès lors plusieurs lignes).

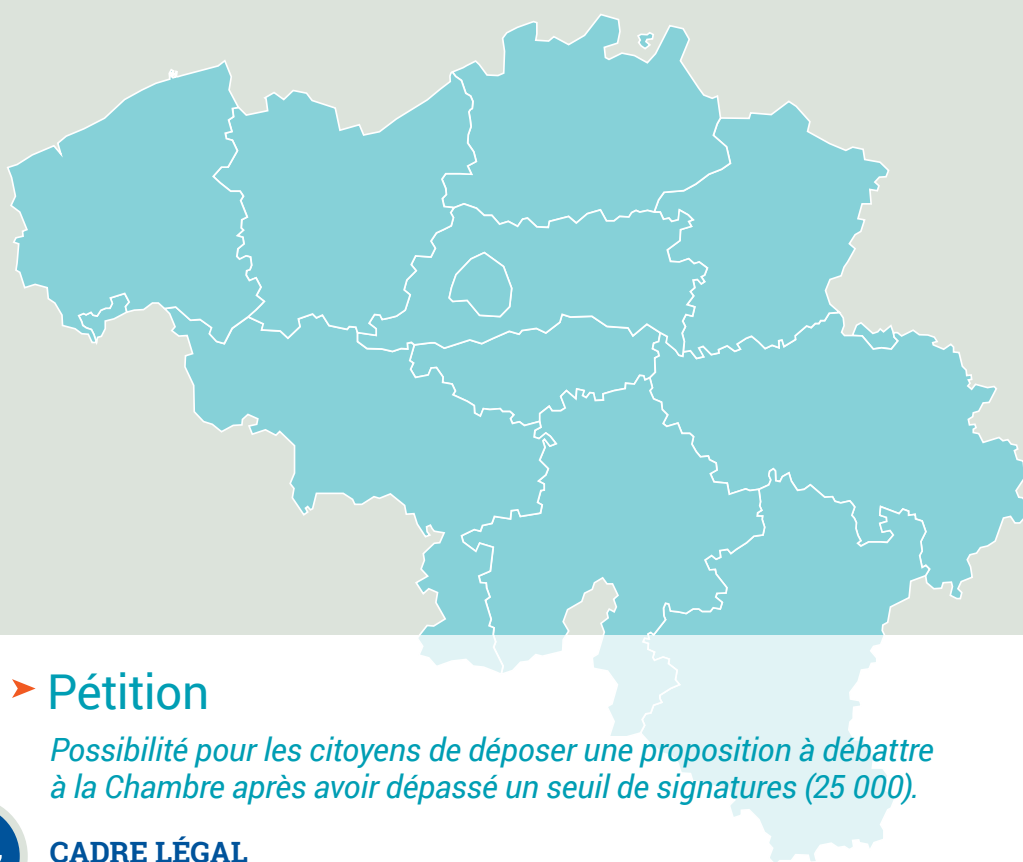


64 Certaines typologies de la participation identifient en effet l'information comme un (premier) niveau de participation parmi d'autres.

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

1. Fédéral



► Pétition

Possibilité pour les citoyens de déposer une proposition à débattre à la Chambre après avoir dépassé un seuil de signatures (25 000).



CADRE LÉGAL

- ✓ Articles 28 et 57 de la Constitution
- ✓ Loi du 2 mai 2019 relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants



FORCES

- Flexibilité
- Facilité d'accès (pas de freins temporels ou géographique)
- Institutionnalisation claire
- Procédure de suivi précise



FAIBLESSES

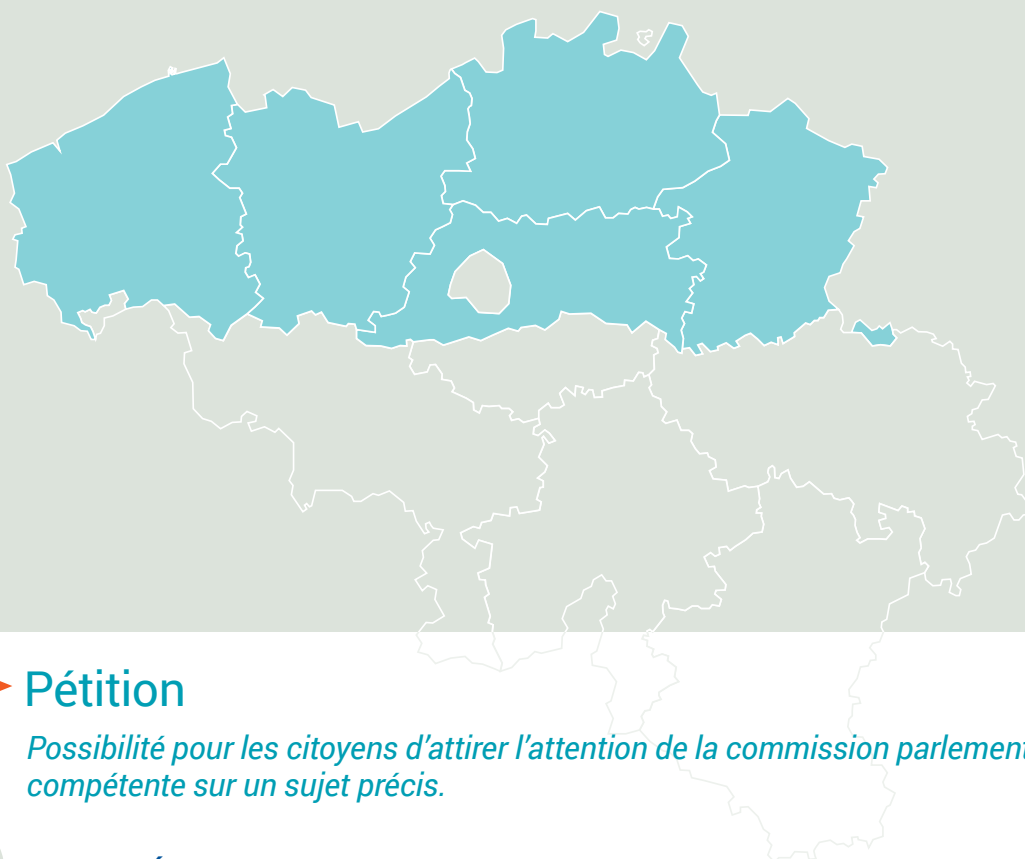
- Faible visibilité
- Faible inclusivité (fracture numérique + autodisqualification)
- Peu de pétitions ayant abouti à des décisions précises



PISTES DE SOLUTIONS

- ✓ Améliorer la médiatisation des pétitions déposées ET de leur suivi
- ✓ Prévoir un dispositif d'accompagnement

2. Région flamande



► Pétition

Possibilité pour les citoyens d'attirer l'attention de la commission parlementaire compétente sur un sujet précis.



CADRE LÉGAL

- ✓ Règlement du Parlement flamand, article 101



FORCES

- Flexibilité
- Facilité d'accès (pas de freins temporels ou géographique)
- Institutionnalisation claire
- Procédure de suivi précise



FAIBLESSES

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (fracture numérique + autodisqualification)
- Peu de pétitions ayant abouti à des décisions précises



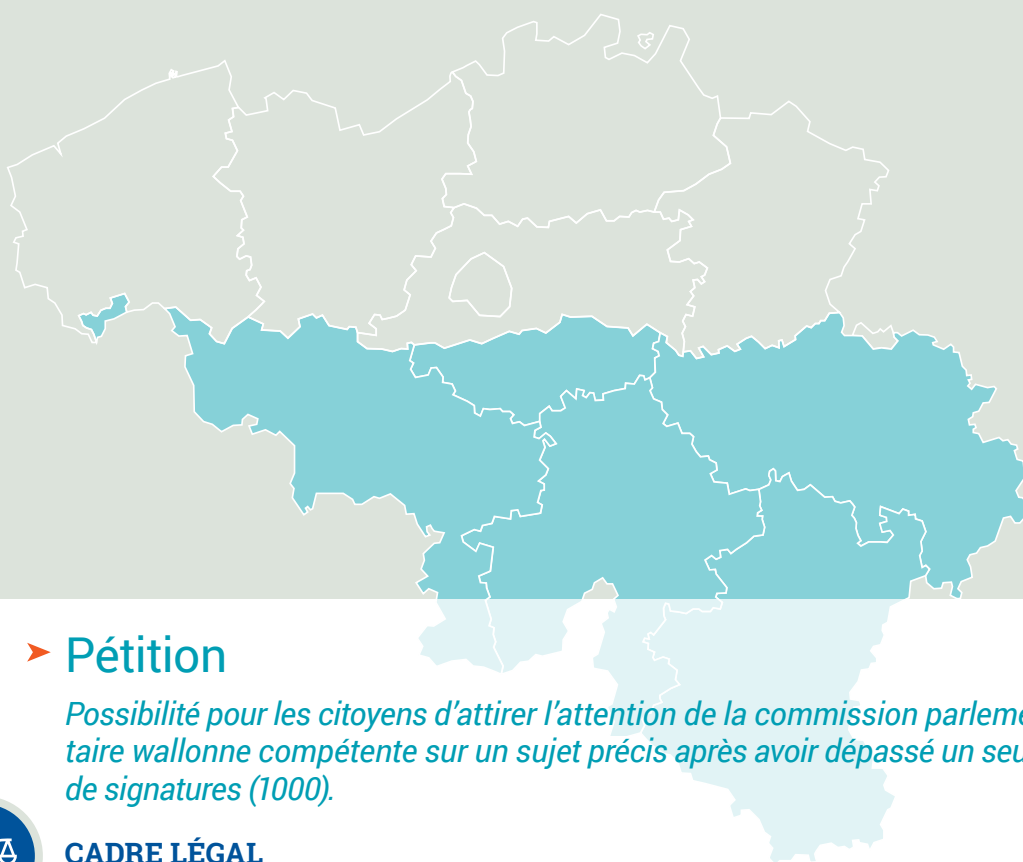
PISTES DE SOLUTIONS

- ✓ Améliorer la médiatisation des pétitions déposées ET de leur suivi
- ✓ Prévoir un dispositif d'accompagnement

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

3. Région wallonne



➤ Pétition

Possibilité pour les citoyens d'attirer l'attention de la commission parlementaire wallonne compétente sur un sujet précis après avoir dépassé un seuil de signatures (1000).



CADRE LÉGAL

- ✓ Article 138 de la Constitution
- ✓ Décret spécial du 3 septembre 2020 qui modifie l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles



FORCES

- Facilité d'accès
- Faible coût en temps pour les citoyens
- Institutionnalisation claire
- Procédure de suivi précise



FAIBLESSES

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (fracture numérique + autodisqualification)
- Peu de pétitions ayant abouti à des décisions précises



PISTES DE SOLUTIONS

- ✓ Améliorer la médiatisation des pétitions déposées ET de leur suivi
- ✓ Prévoir un dispositif d'accompagnement

► Consultation populaire régionale

Mécanisme de prise d'avis de la population.



CADRE LÉGAL

- ✓ Décret spécial de la Région wallonne du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire
- ✓ Décret du 2 mai 2019 relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale



FORCES

- Sujets variés
- Implication modérée
- Permet l'expression d'avis approfondis et qualitatifs



FAIBLESSES

- Si le processus est ambitieux, risque de créer des attentes au final déçues
- Manque de clarté sur les objectifs
- Statut du résultat attendu et suites réservées
- Lourdeur du processus



PISTES DE SOLUTIONS

- ✓ Améliorer la transparence et la formalisation des résultats des processus participatifs
- ✓ Améliorer la médiatisation du dispositif

► Commissions délibératives mixtes

Commissions composées à la fois de citoyens et de députés qui se réunissent pour délibérer sur des sujets proposés par des députés ou par des citoyens.



CADRE LÉGAL

- ✓ Règlement du Parlement wallon, article 130^{bis}



FORCES

- Caractère mixte impliquant citoyens et élus
- Incitants à la participation (défraiement)
- Caractère aléatoire du tirage au sort



FAIBLESSES

- Difficulté d'accès pour certains publics et faible inclusivité
- Freins géographiques, temporels, individuels et cognitifs
- Manque de clarté sur les objectifs poursuivis
- Si le processus est ambitieux, risque de créer des attentes au final déçues
- Inclusivité du tirage au sort en question



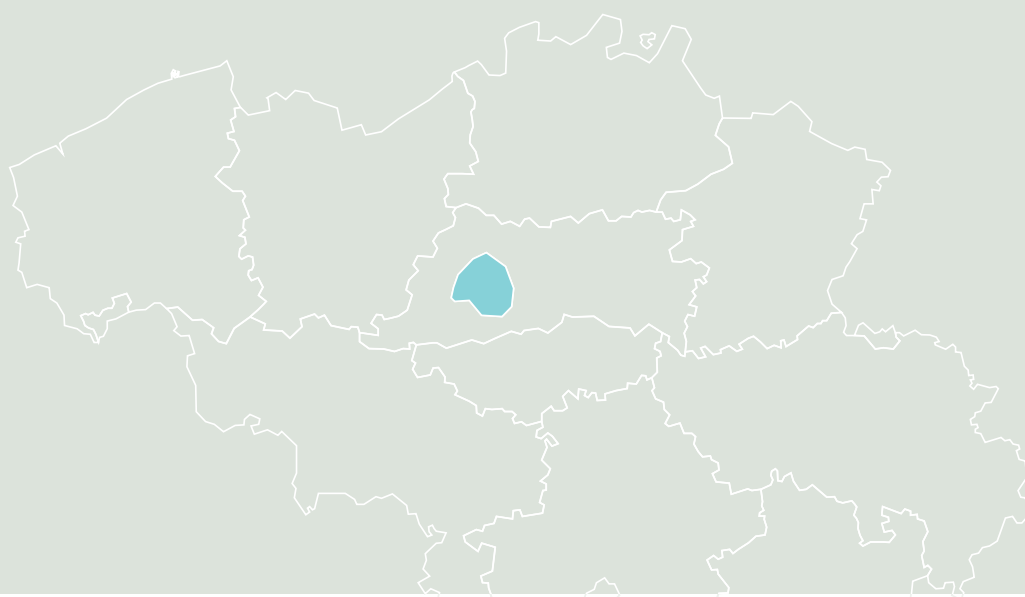
PISTES DE SOLUTIONS

- ✓ Décentraliser ou déployer un volet (numérique) complémentaire
- ✓ Capacitation des participants

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

4. Région bruxelloise



► Commissions délibératives mixtes

Commissions composées à la fois de citoyens et de députés qui se réunissent pour délibérer sur des sujets proposés par des députés ou par des citoyens.



CADRE LÉGAL

- ✓ Règlement commun du Parlement bruxellois et COCOM, article 25/1
- ✓ Règlement de l'Assemblée de la COCOF, article 42^{ter}



FORCES

- Caractère mixte impliquant citoyens et élus
- Incitants à la participation (défraiement, vulgarisation, etc.)
- Caractère aléatoire du tirage au sort



FAIBLESSES

- Difficulté d'accès pour certains publics
- Coût et lourdeur du processus
- Freins géographiques, temporels, individuels et cognitifs
- Manque de clarté sur les objectifs poursuivis
- Si le processus est ambitieux, risque de créer des attentes au final déçues
- Inclusivité du tirage au sort en question



PISTES DE SOLUTIONS

- ✓ Décentraliser la consultation ou déployer un volet (numérique) complémentaire

➤ Pétition

Possibilité pour les citoyens d'attirer l'attention de la commission parlementaire bruxelloise compétente sur un sujet précis après avoir dépassé un seuil de signatures (1000).



CADRE LÉGAL

- ✓ Ordonnance du 17 juillet 2020 modifiant l'ordonnance du 20 juillet 2016 relative au droit d'être entendu dans le cadre d'une pétition adressée au Parlement



FORCES

- Facilité d'accès
- Faible coût en temps pour les citoyens
- Institutionnalisation claire
- Procédure de suivi précise



FAIBLESSES

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (fracture numérique + autodisqualification)
- Peu de pétitions ayant abouti à des décisions précises



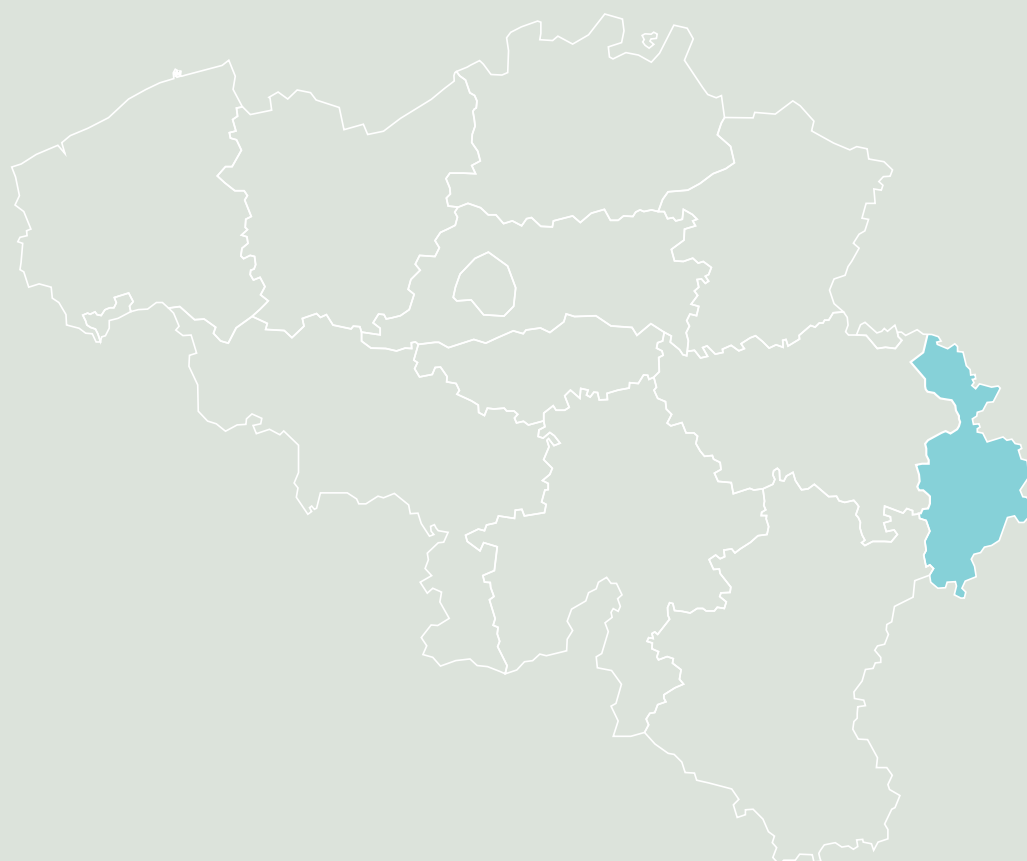
PISTES DE SOLUTIONS

- ✓ Améliorer la médiatisation des pétitions déposées ET de leur suivi
- ✓ Prévoir un dispositif d'accompagnement

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

5. Communauté germanophone



► Dialogue citoyen permanent et assemblées citoyennes instituées

Permet d'initier des assemblées citoyennes ponctuelles pour délibérer et formuler des recommandations sur un sujet particulier. Membres tirés au sort.



CADRE LÉGAL

- ✓ Décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019



FORCES

- Incitants à la participation (défraiement, vulgarisation, etc.)
- Caractère aléatoire du tirage au sort



FAIBLESSES

- Difficulté d'accès pour certains publics
- Coût et lourdeur du processus
- Freins géographiques, temporels, individuels et cognitifs
- Manque de clarté sur les objectifs poursuivis
- Si le processus est ambitieux, risque de créer des attentes au final déçues
- Inclusivité du tirage au sort en question



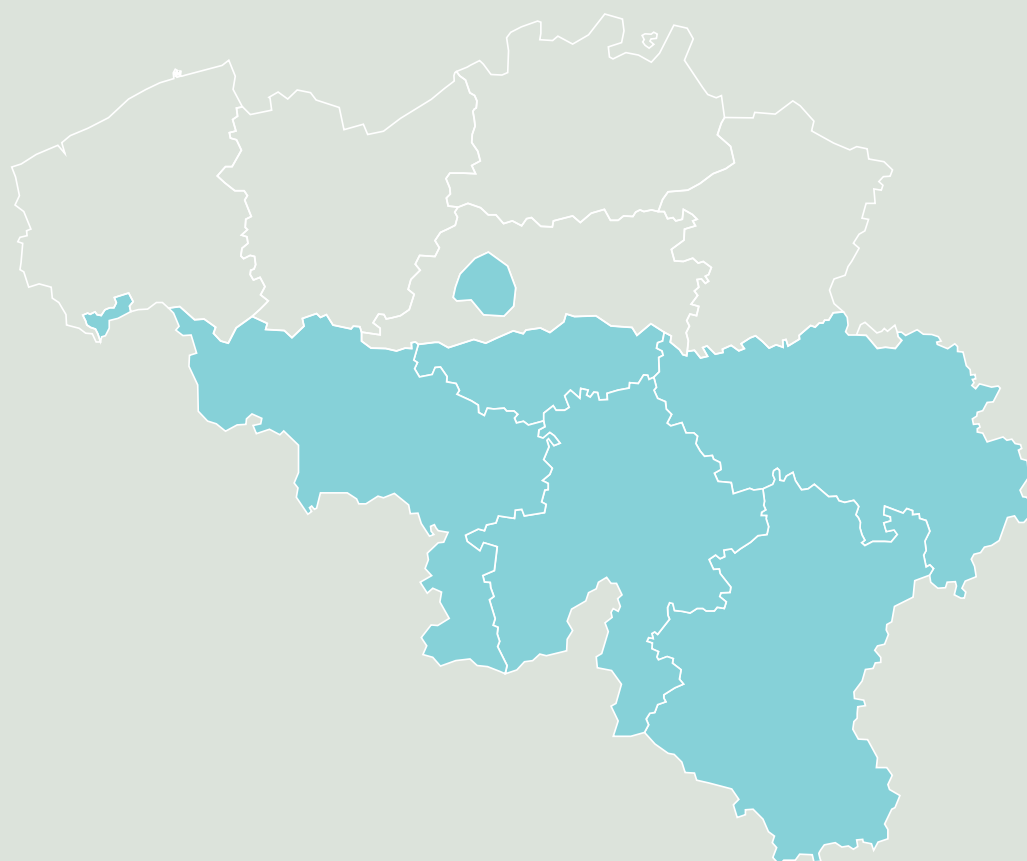
PISTES DE SOLUTIONS

- ✓ Décentraliser la consultation ou déployer un volet (numérique) complémentaire

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

6. Fédération Wallonie-Bruxelles



► Consultation publique

Possibilité pour des personnes ou des organismes d'exprimer des initiatives auprès du Parlement une opinion sur une proposition ou projet de décret.



CADRE LÉGAL

- ✓ Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, article 129



FORCES

- Permet l'expression d'avis approfondis et qualitatifs



FAIBLESSES

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Si le processus est ambitieux, risque de créer des attentes au final déçues



PISTES DE SOLUTIONS

- ✓ Améliorer la transparence et la formalisation des résultats des processus participatifs

► Pétition

Possibilité pour les citoyens d'attirer l'attention de la commission parlementaire compétente sur un sujet précis.



CADRE LÉGAL

- ✓ Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, article 85
- ✓ Article 28 de la Constitution



FORCES

- Facilité d'accès
- Faible coût en temps pour les citoyens
- Institutionnalisation claire
- Procédure de suivi précise



FAIBLESSES

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (fracture numérique + autodisqualification)
- Peu de pétitions ayant abouti à des décisions précises



PISTES DE SOLUTIONS

- ✓ Améliorer la médiatisation des pétitions déposées ET de leur suivi
- ✓ Prévoir un dispositif d'accompagnement

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

7. Provinces wallonnes



► Budgets participatifs

Budgets au financement de projets proposés par les citoyens.

Cadre légal

- ✓ Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), article L2212-31 avec appellation « conseil participatif » (2012)

Forces

- Facilité de communication et visibilité concrète des résultats
- Résultats facilement et directement opérationnalisables

Faiblesses

- Faible inclusivité

Pistes de solutions

► Conseils consultatifs

Assemblées de citoyens chargées de rendre avis sur une ou plusieurs questions déterminées.

Cadre légal

- ✓ Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), article L2212-30

Forces

- Flexibilité

Faiblesses

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Difficulté d'accès pour certains publics
- Nécessite des ressources en temps pour les participants
- Faible inclusion

Pistes de solutions

- ✓ Décentraliser la consultation ou déployer un volet numérique
- ✓ Capacitation des participants
- ✓ Améliorer la transparence concernant les résultats

► Consultations populaires locales

Processus de consultation des habitants sur une matière qui relève de l'intérêt de l'instance en charge du territoire visé, non contraignant.

Cadre légal

- ✓ Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), article L2214-1

Forces

- Permet l'expression d'avis approfondis et qualitatifs

Faiblesses

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Si le processus est ambitieux, risque de créer des attentes au final déçues

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la transparence et la formalisation des résultats des processus participatifs

► Interpellations citoyennes

Possibilité pour le citoyen de demander à la Province des explications sur un sujet défini.

Cadre légal

- ✓ Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), article L2212-28

Forces

- Sujets variés

Faiblesses

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (autodisqualification)
- Manque de clarté quant aux résultats attendus

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la médiatisation du dispositif et des initiatives
- ✓ Prévoir des processus d'accompagnement

► Pétition

Possibilité pour le citoyen de faire connaître un sujet aux instances provinciales.

Cadre légal

- ✓ Article 28 de la Constitution belge dont la mise en œuvre est réglée par voie réglementaire

Forces

- Facilité d'accès
- Faible coût en temps pour les citoyens
- Institutionnalisation claire
- Procédure de suivi précise

Faiblesses

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (fracture numérique + autodisqualification)
- Peu de pétitions ayant abouti à des décisions précises

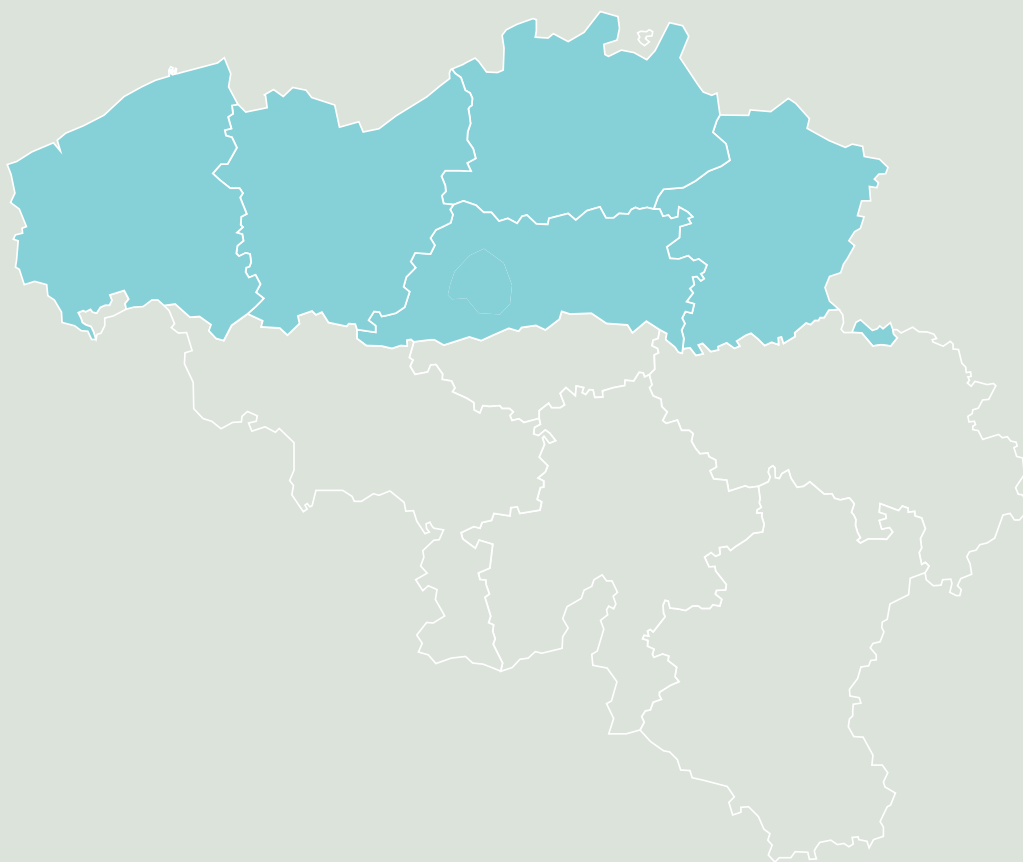
Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la médiatisation des pétitions déposées ET de leur suivi
- ✓ Prévoir un dispositif d'accompagnement

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

8. Provinces flamandes



► Conseils consultatifs

Assemblées de citoyens chargées de rendre avis sur une ou plusieurs questions déterminées.

Cadre légal

- ✓ Décret provincial, article 191^{bis}

Forces

- Flexibilité

Faiblesses

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Difficulté d'accès pour certains publics
- Nécessite des ressources en temps pour les participants
- Faible inclusion

Pistes de solutions

- ✓ Décentraliser la consultation ou déployer un volet numérique
- ✓ Capacitation des participants
- ✓ Améliorer la transparence concernant les résultats

► Consultations populaires locales

Processus de consultation des habitants sur une matière qui relève de l'intérêt de l'instance en charge du territoire visé, non contraignant.

Cadre légal

- ✓ Décret provincial, article 198

Forces

- Permet l'expression d'avis approfondis et qualitatifs

Faiblesses

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Si le processus est ambitieux, risque de créer des attentes au final déçues

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la transparence et la formalisation des résultats des processus participatifs

► Interpellations citoyennes

Possibilité pour le citoyen de demander à la Province des explications sur un sujet défini.

Cadre légal

- ✓ Décret provincial, article 191^{bis}

Forces

- Sujets variés

Faiblesses

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (autodisqualification)
- Manque de clarté quant aux résultats attendus

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la médiatisation du dispositif et des initiatives
- ✓ Prévoir des processus d'accompagnement

► Pétition

Possibilité pour le citoyen de faire connaître un sujet aux instances provinciales.

Cadre légal

- ✓ Article 28 de la Constitution belge dont la mise en œuvre est réglée par voie réglementaire
- ✓ Référence à ce droit dans le Provinciedecreet, article 191^{bis}

Forces

- Facilité d'accès
- Peu coûteux en temps pour les citoyens
- Institutionnalisation claire
- Procédure de suivi précise

Faiblesses

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (fracture numérique + autodisqualification)
- Peu de pétitions ayant abouti à des décisions précises

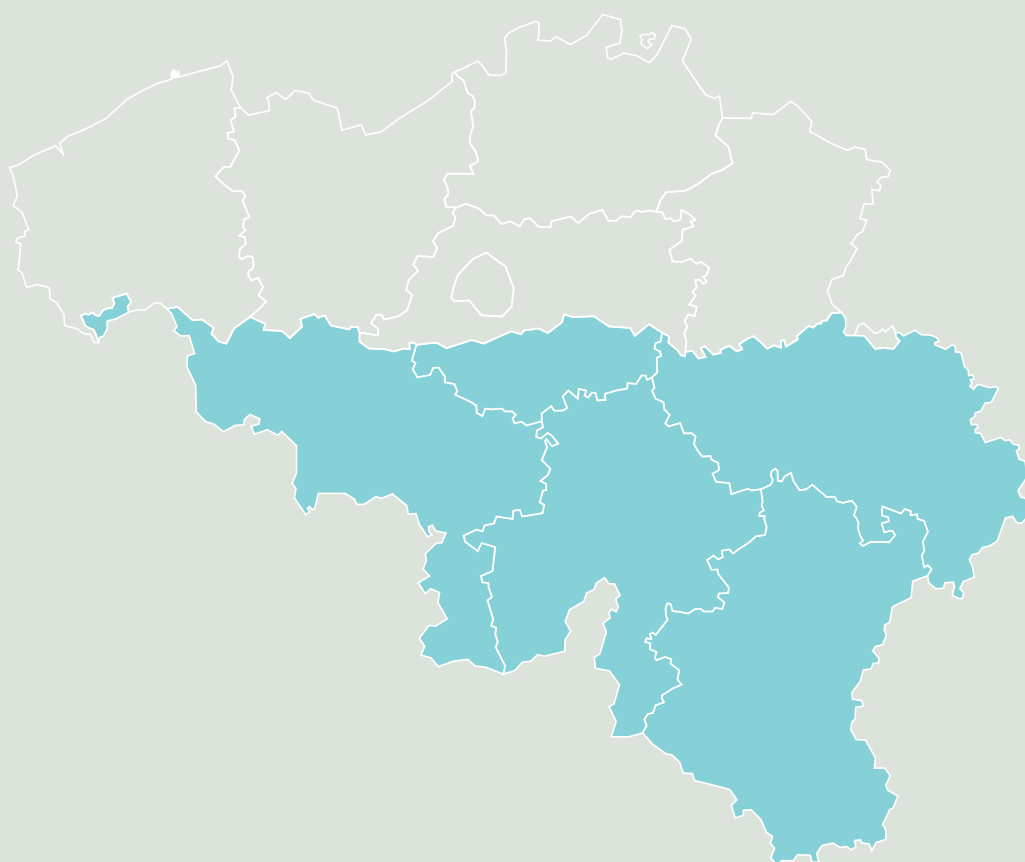
Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la médiatisation des pétitions déposées ET de leur suivi
- ✓ Prévoir un dispositif d'accompagnement

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

9. Communes wallonnes



► Budgets participatifs

Budgets au financement de projets proposés par les citoyens.

Cadre légal 

- ✓ Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), article L1321-3 (2012)

Forces 

- Facilité de communication et visibilité concrète des résultats

Faiblesses 

- Faible inclusivité

Pistes de solutions 

► Conseils consultatifs

Assemblées de citoyens chargées de rendre avis sur une ou plusieurs questions déterminées.

Cadre légal

- ✓ Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), article L1122-35

Forces

- Flexibilité

Faiblesses

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Difficulté d'accès pour certains publics
- Nécessite des ressources en temps pour les participants
- Faible inclusion

Pistes de solutions

- ✓ Décentraliser la consultation ou déployer un volet numérique
- ✓ Capacitation des participants
- ✓ Améliorer la transparence concernant les résultats

► Consultations populaires locales

Processus de consultation des habitants sur une matière qui relève de l'intérêt de l'instance en charge du territoire visé, non contraignant.

Cadre légal

- ✓ Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), article L1141-1

Forces

- Permet l'expression d'avis approfondis et qualitatifs

Faiblesses

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Si le processus est ambitieux, risque de créer des attentes au final déçues

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la transparence et la formalisation des résultats des processus participatifs

► Pétition

Possibilité pour le citoyen de faire connaître un sujet aux instances communales.

Cadre légal

- ✓ Article 28 de la Constitution belge dont la mise en œuvre est réglée par voie réglementaire

Forces

- Facilité d'accès
- Faible coût en temps pour les citoyens
- Institutionnalisation claire
- Procédure de suivi précise

Faiblesses

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (fracture numérique + autodisqualification)
- Peu de pétitions ayant abouti à des décisions précises

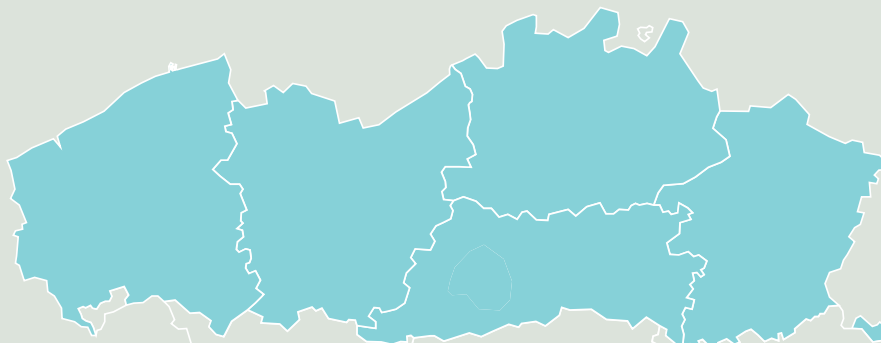
Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la médiatisation des pétitions déposées ET de leur suivi
- ✓ Prévoir un dispositif d'accompagnement

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

10. Communes flamandes



► Conseils consultatifs

Assemblées de citoyens chargées de rendre avis sur une ou plusieurs questions déterminées.

Cadre légal

- ✓ Décret des autorités locales, article 304

Forces

- Flexibilité

Faiblesses

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Difficulté d'accès pour certains publics
- Nécessite des ressources en temps pour les participants
- Faible inclusion

Pistes de solutions

- ✓ Décentraliser la consultation ou déployer un volet numérique
- ✓ Capacitation des participants
- ✓ Améliorer la transparence concernant les résultats

► Consultations populaires locales

Processus de consultation des habitants sur une matière qui relève de l'intérêt de l'instance en charge du territoire visé, non contraignant.

Cadre légal

- ✓ Décret des autorités locales, article 305

Forces

- Permet l'expression d'avis approfondis et qualitatifs

Faiblesses

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Si le processus est ambitieux, risque de créer des attentes au final déçues

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la transparence et la formalisation des résultats des processus participatifs

► Interpellations citoyennes

Possibilité pour le citoyen de demander au conseil communal des explications sur un sujet défini.

Cadre légal

- ✓ Décret des autorités locales, article 304

Forces

- Sujets variés

Faiblesses

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (autodisqualification)
- Manque de clarté quant aux résultats attendus

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la médiatisation du dispositif et des initiatives
- ✓ Prévoir des processus d'accompagnement

► Pétition

Possibilité pour le citoyen de faire connaître un sujet aux instances communales.

Cadre légal

- ✓ Article 28 de la Constitution belge dont la mise en œuvre est réglée par voie réglementaire
- ✓ Décret des autorités locales, article 304

Forces

- Facilité d'accès
- Faible coût en temps pour les citoyens
- Institutionnalisation claire
- Procédure de suivi précise

Faiblesses

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (fracture numérique + autodisqualification)
- Peu de pétitions ayant abouti à des décisions précises

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la médiatisation des pétitions déposées ET de leur suivi
- ✓ Prévoir un dispositif d'accompagnement

► Initiatives citoyennes

Possibilité pour les citoyens d'inscrire à l'ordre du jour du conseil communal ou provincial des propositions et des questions concernant la politique locale.

Cadre légal

- ✓ Décret des autorités locales, article 304

Forces

- Sujets variés

Faiblesses

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (autodisqualification)
- Manque de clarté quant aux résultats attendus

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la médiatisation du dispositif et des initiatives
- ✓ Prévoir des processus d'accompagnement

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

11. Communes bruxelloises



► Budgets participatifs

Budgets au financement de projets proposés par les citoyens.

Cadre légal

- ✓ Nouvelle loi communale, article 258bis (2009)

Forces

- Facilité de communication et visibilité concrète des résultats
- Résultats facilement et directement opérationnalisables

Faiblesses

- Faible inclusivité

Pistes de solutions

- ✓ Facilité de communication et visibilité concrète des résultats
- ✓ Résultats facilement et directement opérationnalisables

► Conseils consultatifs

Assemblées de citoyens chargées de rendre avis sur une ou plusieurs questions déterminées.

Cadre légal

- ✓ Nouvelle loi communale (Région de Bruxelles-Capitale), article 120bis

Forces

- Flexibilité

Faiblesses

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Difficulté d'accès pour certains publics
- Nécessite des ressources en temps pour les participants
- Faible inclusion

Pistes de solutions

- ✓ Décentraliser la consultation ou déployer un volet numérique
- ✓ Capacitation des participants
- ✓ Améliorer la transparence concernant les résultats

► Consultations populaires locales

Processus de consultation des habitants sur une matière qui relève de l'intérêt de l'instance en charge du territoire visé, non contraignant.

Cadre légal

- ✓ Nouvelle loi communale (Région de Bruxelles-Capitale), article 318

Forces

- Permet l'expression d'avis approfondis et qualitatifs

Faiblesses

- Peu de retour vers le groupe ayant participé
- Si le processus est ambitieux, risque de créer des attentes au final déçues

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la transparence et la formalisation des résultats des processus participatifs

► Interpellations citoyennes

Possibilité pour le citoyen de demander au conseil communal des explications sur un sujet défini.

Cadre légal

- ✓ Nouvelle loi communale (Région de Bruxelles-Capitale), article 89bis

Forces

- Sujets variés

Faiblesses

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (autodisqualification)
- Manque de clarté quant aux résultats attendus

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la médiatisation du dispositif et des initiatives
- ✓ Prévoir des processus d'accompagnement

► Pétition

Possibilité pour le citoyen de faire connaître un sujet aux instances communales.

Cadre légal

- ✓ Article 28 de la Constitution belge dont la mise en œuvre est réglée par voie réglementaire

Forces

- Facilité d'accès
- Faible coût en temps pour les citoyens
- Institutionnalisation claire
- Procédure de suivi précise

Faiblesses

- Faible visibilité
- Faible inclusivité (fracture numérique + autodisqualification)
- Peu de pétitions ayant abouti à des décisions précises

Pistes de solutions

- ✓ Améliorer la médiatisation des pétitions déposées ET de leur suivi
- ✓ Prévoir un dispositif d'accompagnement

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

12. Les enseignements de la cartographie

La cartographie d'initiatives de participation citoyenne ainsi réalisée nous permet de mettre en évidence l'organisation de très nombreuses et diverses initiatives de participation citoyenne, et ce malgré le faible encadrement légal de cette notion.

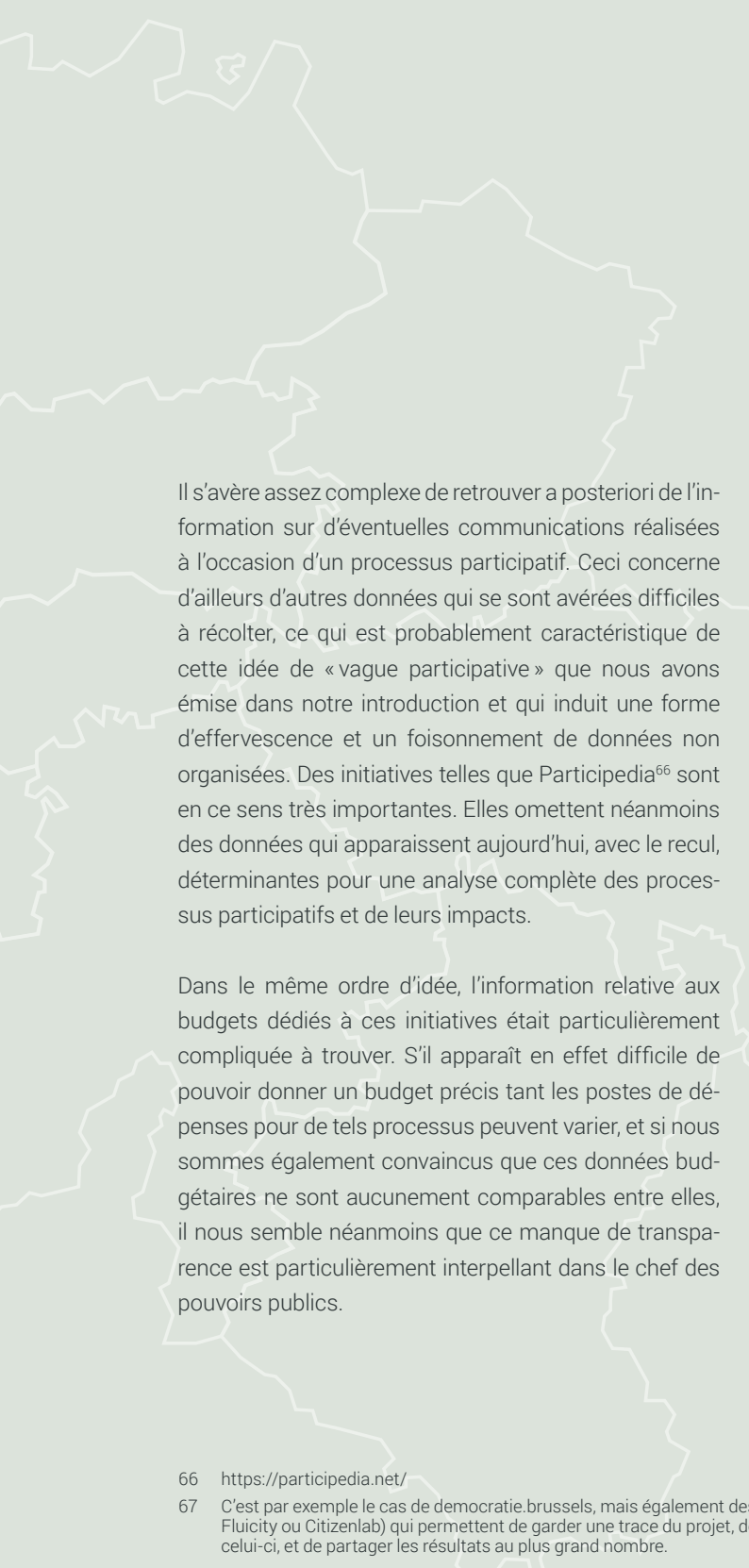
Dans cette cartographie sont repris 75 processus différents. Sur l'ensemble de ces processus, 52 n'ont pas de volet numérique, 10 ont été totalement réalisés en ligne et 13 ont été réalisés partiellement en ligne.

Parmi les nombreux enseignements à tirer de cette cartographie, quelques-uns méritent tout particulièrement d'être mis en évidence dans le présent rapport.

Le premier enseignement est celui de la diversité des initiatives qui prennent place, avec pour conséquence la grande difficulté de les catégoriser dans une typologie qui est rigide par essence. Cette diversité se traduit également dans les termes utilisés. Certains appellent par exemple « recommandations » ce que nous considérons comme des « propositions » caractérisées par un niveau d'opérationnalisation moins abouti que les premières. Il en va de même pour les notions de « panels », « délibération », « consultation », ... qui sont utilisées différemment selon les initiatives étudiées. Cette confusion dans les termes crée inévitablement un manque de lisibilité pour les citoyens tout comme pour les observateurs des processus participatifs.

Au départ, nous avons intégré à la cartographie une colonne dédiée à la mise en oeuvre des résultats. Néanmoins, force est de constater que cette donnée est très compliquée à établir. D'une part, l'information n'est pas toujours disponible, et d'autre part, le lien de causalité entre le processus participatif et la mise en oeuvre d'une mesure ne peut être considéré comme univoque. Les recommandations issues d'un mini-public peuvent parfois influencer la décision politique, sans pour autant qu'elles en soient l'unique inspiration⁶⁵. Cette concrétisation de la participation en actes est pourtant déterminante pour la légitimité d'un processus et l'adhésion des participants. Nous reviendrons sur cette question dans la section dédiée aux freins et incitants à la participation. L'enjeu de la communication autour du processus ou des résultats est également important.

65 Julien Vrydagh & Didier Caluwaerts (2020), "How do Mini-Publics Affect Public Policy? Disentangling the Influences of a Mini-Public on Public Policy Using the Sequential Impact Matrix Framework", Representation, DOI: 10.1080/00344893.2020.1862901



Il s'avère assez complexe de retrouver a posteriori de l'information sur d'éventuelles communications réalisées à l'occasion d'un processus participatif. Ceci concerne d'ailleurs d'autres données qui se sont avérées difficiles à récolter, ce qui est probablement caractéristique de cette idée de « vague participative » que nous avons émise dans notre introduction et qui induit une forme d'effervescence et un foisonnement de données non organisées. Des initiatives telles que Participedia⁶⁶ sont en ce sens très importantes. Elles omettent néanmoins des données qui apparaissent aujourd'hui, avec le recul, déterminantes pour une analyse complète des processus participatifs et de leurs impacts.

Dans le même ordre d'idée, l'information relative aux budgets dédiés à ces initiatives était particulièrement compliquée à trouver. S'il apparaît en effet difficile de pouvoir donner un budget précis tant les postes de dépenses pour de tels processus peuvent varier, et si nous sommes également convaincus que ces données budgétaires ne sont aucunement comparables entre elles, il nous semble néanmoins que ce manque de transparence est particulièrement interpellant dans le chef des pouvoirs publics.

Il ressort néanmoins comme une évidence que les pouvoirs publics communiquent sur le processus (a minima pour le recrutement et la légitimation des résultats à venir). Selon le type d'outil participatif mobilisé, cette communication peut d'ailleurs s'avérer incontournable (comme par exemple les budgets participatifs). Du reste, la communication sur les résultats apparaît souvent sous une forme plus confidentielle (présentation au Parlement, rapport avec faible publicité tous publics, ...). Toutefois, toujours selon le type d'outil, la communication sur les résultats peut s'imposer (comme par exemple les budgets participatifs). La mise en place de plateformes en ligne spécifiquement dédiées aux initiatives en question permet néanmoins de faciliter ce volet communication⁶⁷. Du reste, peu d'initiatives du type assemblées ou panels organisent un vrai retour vers le groupe ayant participé et vers la population qu'il représente. Souvent les résultats sont directement transmis vers les décideurs sans valider celui-ci auprès des groupes concernés.

66 <https://participedia.net/>


67 C'est par exemple le cas de democratie.brussels, mais également des initiatives opérées en ligne sur des plateformes dédiées (telles que [Fluicity](https://fluicity.be/) ou [Citizenlab](https://citizenlab.be/)) qui permettent de garder une trace du projet, de communiquer avec les participants ou le grand public même après celui-ci, et de partager les résultats au plus grand nombre.

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

Pour ce qui concerne les opérateurs, nous constatons que les pouvoirs publics font presque toujours appel à un prestataire externe. L'absence de ressources internes (en termes de disponibilité et de compétences) est bien entendu la cause principale de ce constat. De même, lorsque le processus comporte un volet numérique, le recours aux plateformes en ligne impose l'externalisation. Nous constatons également le recours très courant à des consortiums hybrides. Ceux-ci sont souvent composés de consultants et d'acteurs issus du monde académique. On peut supposer que le caractère scientifique de ces acteurs est considéré comme un gage de légitimité important pour organiser ces processus. De la même manière, le monde académique aurait également besoin de s'associer à des consultants ayant une plus grande expérience de terrain pour réaliser ces processus.

La plupart des processus participatifs se situent à l'étape d'élaboration de l'action publique. C'est-à-dire qu'ils permettent d'identifier des besoins et des objectifs, parfois de formuler des débuts de propositions, rarement d'aboutir à des recommandations concrètes. Moins les résultats sont opérationnalisés, plus les autorités compétentes ont de marge de manœuvre pour se saisir de ces résultats et les traduire par eux-mêmes en actions concrètes. Ce confinement à l'élaboration de l'action publique est donc à interpréter en relation avec le degré d'opérationnalisation des résultats : l'autorité garde ainsi la maîtrise de la phase de planification qui consiste à traduire les besoins et objectifs identifiés dans l'élaboration en mesures et actions concrètes. Les processus participatifs qui prennent réellement place à l'étape de planification sont donc plus rares, et ceux qui se positionnent au niveau de la mise en œuvre et de l'évaluation de l'action publique sont quasi inexistantes.



Quelques constats peuvent également être posés concernant le volet numérique des processus cartographiés. Peu d'entre eux comportent un volet numérique, et cette observation peut apparaître comme contre-intuitive tant le recours au numérique peut constituer un moyen intéressant de lever plusieurs freins à la participation (notamment liés à l'espace et au temps). On pourrait dès lors s'interroger sur une éventuelle tendance belge à préférer la participation « physique » ? Cette question est sans doute à mettre en perspective avec la tendance à vouloir améliorer le caractère inclusif des processus participatifs en Belgique. Une nuance relative à la cartographie doit néanmoins être mentionnée : il semble probable que des enquêtes, sondages et consultations en ligne ne soient pas toujours référencées comme des processus participatifs et aient dès lors échappé à notre recherche.

Finalement, la cartographie nous montre également l'influence du cadre légal sur les modalités de la participation. Si les différents niveaux de pouvoirs font preuve de nombreuses initiatives indépendamment du cadre légal inexistant, force est de constater le caractère contraignant de la Constitution et ses effets : parmi les processus cartographiés, très peu relèvent de la coproduction et invitent les participants à décider. Les initiatives vont ainsi le plus loin possible par rapport à ce qui est permis par le cadre légal.

PARTIE 1

Cartographie des initiatives de participation citoyenne

Annexe

Grille de lecture de la cartographie

Pour chaque dispositif, nous avons identifié :

- Des informations générales : nom du projet, lieu et dates.
- Le niveau de participation. Celui-ci est déterminé selon la typologie suivante : être informé, être consulté, recommander, coproduire et décider ^a.
- Le type d'outil. Nous avons ici élaboré une typologie spécifique, inspirée de la littérature et de la cartographie en elle-même. Les catégories de cette typologie sont les suivantes :
 - Assemblée citoyenne : sur le principe des mini-publics ^b, le nombre de participants est important et l'implication s'opère sur un temps long ;
 - Panels citoyens : sur le principe des mini-publics, le nombre de participants est moins important et l'implication est ponctuelle ;
 - Conférence de consensus : sur le principe des mini-publics, le nombre de participants est moins important, l'objectif est de présenter des recommandations (100 % consensus) aux experts et mandataires politiques impliqués dans le processus (comprend une phase de délibération permettant d'aboutir à un consensus sur les recommandations) ;
 - Assemblée délibérative permanente : correspond uniquement au « Ostbelgien model », à savoir une assemblée citoyenne (voir supra) organisée de manière permanente ;
 - Budget participatif ;
 - Enquête/sondage ;
 - Décentralisé : il s'agit d'outils qui prennent place sur le terrain, au plus près des citoyens (animations dans des lieux publics, happenings artistiques, containers de consultation, panneaux interactifs, mais également applications mobiles de remontées d'information) ;
 - Expérimental : jeux et autres méthodes expérimentales.
- La cartographie permet également d'identifier s'il y avait un volet numérique (total ou partiel) et comment il a pris place.
- Viennent ensuite les colonnes dédiées aux participants : nombre de personnes contactées (invitées à participer), nombre de participants effectif, ... ; nombre d'abandons, fait référence à l'abandon de participants en cours de processus, il ne concerne dès lors que les assemblées et panels qui se déroulent sur plusieurs jours.
- La sélection des participants est caractérisée selon la typologie suivante :
 - Ouvert : processus ouvert à tous les bénéficiaires/usagers/parties prenantes de la politique/du pouvoir organisateur ^c ;
 - Ciblé : invitation d'un nombre de personnes (défini ou non) répondant à un ou plusieurs critères (socio-démographique, administratif, comportemental, ...) à prendre part au processus ;
 - Spécifique ^d : invitation des participants selon leur profil spécifique (fonction, employeur, statut, participation à une politique publique, usager d'une politique publique, ...)
 - Illimité : le nombre de participants n'est pas limité ^e ;
 - Sélection par quotas : sélection d'un nombre limité de participants sur base d'un ou plusieurs critères visant à établir une forme de représentativité (principalement des critères sociodémographiques) ;
 - Sélection aléatoire : ce mode de sélection vise une forme de représentativité basée sur les principes de l'aléatoire ^f.

- La colonne « commanditaire » désigne l'autorité ou la structure qui est à l'initiative du projet.
- L'opérateur est identifié et ensuite classé parmi les catégories suivantes : universités, consultant spécialisé (dont les activités principales sont liées à la participation citoyenne), consultant non spécialisé, administration, consortium hybride (combinant le plus souvent des consultants et universités), consultant spécialisé dans le numérique (comme par exemple les plateformes de type CitizenLab ou Fluicity) et enfin une catégorie « autres ».
- L'échelle correspond à la portée du projet, indépendamment du commanditaire.
- Les inputs correspondent aux éléments mis à disposition des participants, il peut s'agir d'exposés d'experts, de résultats d'une enquête ou d'une consultation préalable, etc.
- Les outputs correspondent aux résultats concrets et leur statut est également catégorisé de la sorte⁹ : recommandation (degré d'opérationnalisation élevé), proposition (degré d'opérationnalisation faible), opinion (par exemple une priorité, un élément de diagnostic, ...) et enfin information.
- La communication sur le processus et sur les résultats est également précisée, en reprenant tant que possible l'émetteur, le destinataire et le média utilisé.
- Le suivi qui est réalisé auprès des participants quant à l'utilisation des résultats est repris dans une colonne spécifique.
- On y retrouve enfin l'indication de l'enveloppe budgétaire dédiée au processus et l'indication d'une éventuelle évaluation de l'initiative participative.

<http://politicize.eu/itsme/>

- Échelle de la participation de Arnstein. Arnstein, Sherry P. (1969), "A Ladder of Citizen Participaton", Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, n° 4, p. 24
- Nous reprenons la définition de mini-public proposée par Julien Vrydagh qui le définit comme la sélection d'un groupe restreint de participants par tirage au sort qui se réunissent à plusieurs reprises pour dialoguer et échanger leurs perspectives personnelles en vue de formuler des recommandations sur une question de politique publique. Julien Vrydagh et alii (2020), « Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs », Courrier Hebdomadaire du CRISP, n° 2477-2478, pp. 8-9
- Si une commune ouvre une consultation à tous ses citoyens, la sélection sera « ouverte », si seuls les habitants d'un quartier sont conviés, elle sera « ciblée ».
- Le recrutement spécifique peut répondre à diverses logiques :
Expert administrators : membres de cabinets, agents de la fonction publique, ...
Elected representatives : mandataires politiques
Professional stakeholders : représentants d'intérêts organisés (entreprises, secteurs, etc.) et fonctionnaires
Lay stakeholders : citoyens non rémunérés qui défendent les intérêts d'une communauté
Typologie issue du cube de la démocratie développé par Archon Fung (2006), « Varieties of Participation in Complex Governance », Public Administration Review, Special Issue, Vol. 66, p. 72
- Un processus ouvert et illimité permet ainsi à tout un chacun de participer.
- Julien Vrydagh et alii (2020), Ibidem
- Notons ici que nous avons uniquement repris notre typologie, indépendamment de la manière dont l'opérateur ou le commanditaire présente lui-même le statut de ces outputs. Il est en effet souvent question de recommandations qui, dans notre approche, sont considérées comme des propositions.

PARTIE 2

Discussion : freins et leviers de la participation citoyenne



1. Les freins à la participation

La littérature scientifique, la réalisation de la cartographie des processus participatifs belges et le parcours du cadre légal consacré à ces processus, nous permettent d'identifier quatre grandes catégories de freins à la participation :

LES FREINS LIÉS À L'ESPACE

L'espace, tant matériel qu'immatériel, constitue l'un des principaux freins à la participation. L'éloignement géographique peut compliquer les déplacements pour certains publics. En effet, certains sont moins mobiles : absence de voiture privée ou résidence en périphérie du lieu central retenu pour le déroulement du processus. L'éloignement peut également être d'ordre psychologique. Certains publics peuvent être plus réfractaires à l'idée de se déplacer hors de leurs lieux de vie habituels, ou encore de se déplacer vers des lieux très marqués institutionnellement, comme un parlement.

LES FREINS LIÉS AU TEMPS

La question du temps qu'il est nécessaire de consacrer à la participation peut également constituer un frein pour les individus. En effet, il peut être difficile pour certains de donner la priorité à un processus participatif par rapport à leurs obligations familiales et professionnelles. À nouveau, dans ce cas de figure, réduire le coût de l'investissement en temps, les déplacements, voire prévoir des incitants particuliers ou des compensations permet de contourner cette contrainte. Par exemple, plusieurs processus recensés dans la cartographie ont proposé aux participants un défraiement pour les déplacements (« Des OGM au champs, 2003 ; le G1000, 2011) ou encore une solution de garde d'enfants pendant la période d'activité (Nos campagnes demain en Europe, 2006).

LES FREINS INDIVIDUELS INTRINSÈQUES ET EXTRINSÈQUES

La participation à un processus participatif implique de prendre la parole en public, pouvoir prendre position dans un débat, pouvoir exprimer ses idées de sorte qu'elles puissent être comprises par les autres, le tout dans une langue commune. Dès lors, il existe toute une série de freins liés à des caractéristiques intrinsèques aux individus. Par exemple, pour ceux dont l'une des trois langues nationales n'est pas la langue maternelle, ceux qui ne sont pas habitués à fréquenter des espaces institutionnels (comme les parlements, les conseils communaux) ou qui ne sont pas familiers avec les normes de discussion privilégiées dans des débats. Nous ajoutons à cet ensemble les contraintes qui pèsent sur les personnes à besoins spécifiques (en lien avec leurs capacités physiques et intellectuelles notamment).

Il existe en outre une catégorie de freins individuels dits « extrinsèques » qui recouvre notamment les compétences numériques des participants. Elle est principalement liée à l'âge et à la situation socio-économique des individus (l'accès à Internet ainsi qu'à un ordinateur ou une tablette). En effet, l'inégalité numérique conduit à l'exclusion sociale dans un tel contexte⁶⁸.

68 Le baromètre de l'Inclusion numérique 2022 révèle que la pandémie de Covid-19 a accéléré la numérisation de notre société. En 2021, 92 % des ménages ont une connexion Internet à domicile. Cependant, 46 % de la population sont également en situation de vulnérabilité numérique : 7 % n'utilisent pas Internet et 39 % ont de faibles compétences numériques. Fondation Roi Baudouin, <https://www.kbs-frb.be/fr/malgre-la-numerisation-croissante-pres-dun-belge-sur-deux-en-situation-de-vulnerabilite-numerique>.

PARTIE 2

Freins et leviers de la participation citoyenne

LES FREINS SOCIO-COGNITIFS

Cette catégorie désigne les mécanismes d'autodisqualification qui peuvent amener les individus à penser qu'ils ne sont pas légitimes ou compétents pour donner leur avis et dès lors ne participent pas. C'est l'un des freins les plus difficiles à lever. Pour limiter cet effet, un soin particulier doit être apporté au premier contact et à la communication vers les participants potentiels. Cette dernière doit être inclusive et s'adresser à l'ensemble des profils visés.

Cette catégorie reprend aussi les freins suscités par la manière dont les individus perçoivent les effets et potentielles conséquences du processus participatif, ou encore, la légitimité de ce dernier ou de l'organisateur. Dans ce cadre, les représentations qui peuvent amener les individus à ne pas participer sont :

- Le processus tel qu'il est construit et présenté ne leur semble pas légitime/pertinent ;
- Ils pensent qu'il n'y aura pas d'impact ou de résultats concrets (le processus « ne servira à rien ») ;
- L'organisateur ou le commanditaire du processus n'est pas légitime à leurs yeux.

Si ce dernier point ne peut être modifié, il est possible de remédier aux deux premiers en soignant la communication dans la même logique que pour les mécanismes d'autodisqualification.

Ces freins peuvent expliquer que certaines catégories de la population ou types de publics sont traditionnellement absents des processus participatifs et délibératifs. La littérature sur ce point est abondante bien qu'il n'existe pas de typologie exhaustive.

De manière générale, les groupes suivants peuvent être identifiés comme nécessitant une attention particulière dans la conception d'un processus participatif : les personnes précarisées (individus et ménages vivant sous le seuil de pauvreté), personnes porteuses de handicap, parents de familles monoparentales, jeunes, personnes âgées, allophones, citoyens issus de l'immigration, indépendants, population vivant au sein de certains types de « structures collectives » (maisons de repos, centres de détention, structures de soin longue durée, etc.), entre autres.

2. Les incitants à la participation

L'incitation à la participation passe principalement par la recherche de réponses aux freins énumérés ci-avant.

Les freins liés au temps et à l'espace sont difficiles à surmonter. Une chose est évidente: il est nécessaire d'envisager la participation citoyenne en dehors des murs institutionnels, qu'il s'agisse de décentraliser ou de déployer le numérique. Le déploiement de dispositifs de participation en ligne peut en effet constituer une réponse, mais celle-ci doit comporter toute la nuance nécessaire en lien avec les enjeux liés à la fracture numérique et aux freins individuels extrinsèques. Certains opérateurs de processus participatifs partagent ainsi un constat: la pandémie mondiale a forcé le passage au numérique de certaines initiatives participatives, et si ce passage a permis d'impliquer de nouvelles personnes, il a également mené d'autres à disparaître. Du reste, ce sont bien les réponses aux freins individuels et aux freins sociocognitifs qui sont susceptibles d'amener les citoyens à surmonter leurs freins temporels et géographiques.

Les freins individuels doivent essentiellement être surmontés par une prise en compte des contraintes des participants, mais aussi, et surtout, par la logique de capacitation de ces derniers. Il s'agit de les mettre en capacité de participer, de leur donner toutes les clés nécessaires. Cette logique peut se traduire par de l'information, de la formation, du coaching, la création de binômes, l'adoption d'outils expérimentaux, etc.

Pour pallier les freins cognitifs, les scénarios de participation doivent prendre en compte les notions d'engagement et d'adhésion des participants. Ainsi, au niveau de la communication sur le processus, il importe de donner aux participants (et au public de manière large) des réponses absolument limpides, dès le lancement du processus, aux questions suivantes :

- Pourquoi participer ?
Qu'y a-t-il à gagner en participant ?
- Quelles sont les modalités de la participation ?
- Quels sont les objectifs concrets du processus, toujours de manière concrète et en lien avec la réalité de la population ? Quel sont les résultats attendus et comment s'intègrent-ils dans la prise de décision et l'action sur le terrain ?

PARTIE 2

Freins et leviers de la participation citoyenne

Les réponses à ces questions peuvent toutes être rattachées à huit leviers d'engagement, inspirés du behavioral marketing, mais qui ont énormément de pertinence dans la compréhension des logiques de participation. Ces leviers sont⁶⁹ :

1. L'accomplissement
(ce qui nous pousse à progresser)
2. Le plaisir (ce qui procure du plaisir)
3. Le sens (la quête de sens)
4. L'excitation (le fait de vivre une expérience)
5. Le lien social (l'appartenance à un groupe)
6. Le confort (et la facilité)
7. La peur (et l'idée notamment de perdre une opportunité)
8. La raison (la recherche de rationalité)

En outre, la motivation qui suscite l'engagement peut être intrinsèque ou extrinsèque. La compréhension de ces logiques est également importante dans la conception de scénarios de participation. Il peut être ainsi pertinent d'intégrer dans les scénarios des mécanismes visant à créer de la motivation en produisant des mécanismes de récompenses (concrètes ou morales).

L'analyse de nombreux processus participatifs nous permet de mettre en évidence quelques exemples d'incitants susceptibles de favoriser l'adhésion au processus :

- La prise en charge des coûts liés à la participation (logement, transport, garde d'enfant, restauration, ...) et l'adoption éventuelle d'une politique de défraiement⁷⁰ ;
- Le caractère non-obligatoire de la participation à une suite d'activités (dans le cadre d'une commission délibérative, un panel citoyen ou un budget participatif par exemple) ;
- Favoriser les processus décentralisés (et/ou en ligne, avec une attention particulière à la question de la fracture numérique et aux freins individuels extrinsèques) ;
- Mobiliser des méthodes visuelles et un vocabulaire adapté au plus grand nombre ;
- Éviter la trop grande conceptualisation d'idées ;
- Favoriser la mise en action plutôt que les concepts ou les idées abstraits ;
- Travailler sur des éléments concrets, à partir du vécu des citoyens ;
- Séquencer les temps de participation de manière claire ;
- Vulgariser les enjeux ;
- Clarifier le statut des résultats attendus et expliquer les suites du processus (le cheminement qu'emprunteront les résultats) ;
- Multiplier les méthodes de participation en fonction des spécificités des participants (mobilité, inclusion, ...) ;
- Travailler sur la mise en capacité des participants comme une étape du processus participatif.

69 <https://greight.be/fr/le-modele-gr8/>

70 On peut également penser à l'achat d'une webcam ou d'un casque audio pour les processus en ligne.

3. Les enjeux de transparence et de formalisation des résultats

Les expériences étudiées montrent l'existence d'une tension entre processus participatif et résultat. Ainsi, des processus ambitieux par leur visibilité et leurs moyens (tels que le Grand Débat National ou la Convention Citoyenne pour le Climat en France), peuvent aboutir à des résultats décevants en créant des attentes importantes en termes de politiques publiques, mais n'aboutissant pas à des résultats ou mesures concrètes, réellement adoptées ou mises en œuvre. L'enjeu de la transparence et de la formalisation des résultats des processus participatifs et délibératifs est dès lors crucial, notamment en termes d'impact sur la perception du processus au sein de l'opinion publique et en termes de capacité de ces processus à renouer le dialogue avec les citoyens.

D'une part, il est important de clarifier et de communiquer dès le départ, pour les participants, mais aussi pour les observateurs et le public en général, ce qui est attendu du processus : une identification de priorités, des recommandations, des propositions concrètes, des motions, des actions. Ces processus, en particulier les processus délibératifs, ne permettent pas toujours d'aboutir à des recommandations de politiques publiques opérationnalisées ou opérationnalisables, réalistes au regard des contraintes, pertinentes au-delà de l'enceinte de l'assemblée délibérative, prenant en compte tous les impacts et interdépendances induits par la proposition, etc. Au regard du type des résultats attendus, il peut s'avérer nécessaire d'adapter le processus et d'impliquer des parties prenantes pertinentes, et par exemple, d'associer les citoyens à l'expertise scientifique, notamment en politiques publiques, afin que les résultats puissent être formalisés au travers d'actions et/ou d'indicateurs concrets.

D'autre part, de nombreuses expériences participatives mettent en lumière toute l'importance de la transparence du pouvoir public à la manœuvre quant à ses intentions en termes de traitement des résultats du processus. Il s'agit d'un levier essentiel de l'engagement dans le processus et de l'adhésion des citoyens au résultat, et dès lors, d'un déterminant de son succès. Les consultations sur l'avenir énergétique du Canada et l'égalité des sexes en Irlande sont considérées comme une bonne pratique à cet égard. Leur mandat concret et leur accessibilité, jumelés à une vision claire des processus de suivi, ont offert aux participants l'opportunité de s'appropriier le projet.

PARTIE 2

E-participation : modalités, opportunités et défis

VOTE

A hand holding a smartphone with a glowing blue 'VOTE' button on the screen, set against a futuristic blue background with a city skyline and network lines.

Le concept d'e-participation ou « participation numérique » comprend l'ensemble des initiatives d'engagement des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques et la prestation des services publics qui se construisent à partir des technologies de l'information et de la communication (TIC). À cet égard, l'e-participation doit se comprendre comme un exercice politique qui induit à partir de ces TIC une collaboration inclusive et délibérative entre les citoyens, l'administration publique et le politique⁷¹.

La littérature scientifique sur l'e-participation s'inscrit directement dans les études sur l'e-gouvernement et l'e-démocratie qui visent à étudier l'utilisation de ces technologies de l'information et de la communication dans le développement de la gouvernance et du processus de décision dans les régimes démocratiques⁷².

Bien que les recherches sur l'e-participation s'inspirent essentiellement des typologies et des cadres d'analyse différents sur la participation citoyenne pour étudier les différents niveaux de participation et d'implication des citoyens à l'élaboration des politiques publiques, l'introduction des TIC dans l'exercice de la participation citoyenne soulève plusieurs interrogations. En effet, les questions d'inclusivité, de transparence et de responsabilité qui construisent la légitimité d'un processus participatif impliquant les citoyens se trouvent étudiées sous un nouveau prisme à travers l'introduction de ces méthodes numériques de consultation citoyenne. Nous étudierons dans cette section trois dimensions qui émergent dans les recherches sur l'e-participation et la légitimité des processus de participation citoyenne construits à partir des TIC : la fracture numérique et l'inclusion ; la confiance des citoyens envers les outils en ligne ; ainsi que la sécurité et l'anonymat.

1. La fracture numérique

L'introduction d'outils numériques dans les processus de participation citoyenne relève dans un premier temps la question de l'accès à Internet et la capacité des citoyens à développer des compétences numériques. En effet, l'introduction de méthodes innovantes en termes de participation citoyenne peut constituer un frein aux aspirations démocratiques d'inclusion et de diversité que prônent les dispositifs participatifs.

Un biais central qui existe dans l'organisation de processus d'élaboration de l'action publique impliquant le citoyen est cette difficulté à attirer un public diversifié de participants volontaires, tant dans les modèles participatifs que les formes plus qualitatives de participation citoyenne. Un modèle de sélection ouvert, sur base volontaire, d'un processus de participation citoyenne verra une participation plus significative de profils de citoyens politisés, issus de classes sociales plus favorisées de la population. À cet égard, la transition numérique peut accroître cette tendance en renforçant le décalage entre l'organisation du processus et la participation de publics isolés.

71 David Le Blanc (2020), « E-participation: a quick overview of recent qualitative trends », DESA Working Papers, n° 163, p. 4

72 David Le Blanc (2020), *Ibid.*, p. 5

PARTIE 2

E-participation : modalités, opportunités et défis

L'enjeu de la fracture numérique en lien avec les processus participatifs doit s'appréhender autour de deux dimensions principales : les compétences numériques, ainsi que le fait de disposer des outils ad hoc et d'avoir une connexion Internet.

En Belgique, les dernières études réalisées par Statbel⁷³, selon les critères de définition européens des compétences numériques, avancent que 61 % des Belges entre 16 et 74 ans déclarent posséder des compétences numériques⁷⁴. Une étude plus fine de ces résultats présente toutefois des écarts considérables entre les personnes selon leur niveau d'étude, ainsi qu'une fracture selon le niveau de revenus.

Par ailleurs, des écarts notables existent au niveau de l'accès à une connexion Internet. Les enquêtes statistiques révèlent que les personnes vivant seules déclarent deux fois plus souvent en moyenne ne pas avoir accès à Internet⁷⁵. Le nombre de personnes sans accès à Internet s'élève parmi les catégories les plus âgées de la population, ainsi que parmi les ménages présentant les plus faibles revenus.

Dans la perspective de l'organisation de processus participatifs en ligne, et en écho aux freins individuels extrinsèques, que nous avons mis en évidence précédemment, l'enjeu de l'équipement des participants à un processus participatif en ligne est considérable. Il est néanmoins également considérable par le surcoût qu'il peut entraîner dans l'organisation d'un tel processus.

Pourtant, une étude sommaire des programmes électoraux et positions des partis politiques belges sur la question de la transition numérique en lien avec les questions de démocratie participative révèle que les partis qui mettent en avant les modèles de « Civic Tech » englobent la participation numérique dans l'évolution des politiques d'open data et de transparence des affaires gouvernementales. Différents partis comme Ecolo, le Mouvement Réformateur, Open VLD ou Les Engagés se positionnent donc en faveur du renforcement de la participation citoyenne à l'aide des TIC dans le cadre du développement de l'e-gouvernement en vue d'une ouverture du processus de décision aux citoyens, tant du point de vue de l'information, que de la consultation.

En outre, la Commission du Renouveau démocratique, de la Citoyenneté et des Affaires internationales avance en ce sens que l'importance grandissante des technologies numériques amène à considérer son utilisation pour améliorer les échanges entre pouvoirs publics et citoyens, mais également à créer des espaces d'échange entre citoyens directement.

À la lumière de ces perspectives politiques, les enjeux de la fracture numérique et de l'équipement adéquat des citoyens (du point de vue du matériel et de l'accès à une connexion Internet) dans la perspective du développement des initiatives de participation citoyenne en ligne deviennent dès lors déterminants.

73 Statbel (2021), « La fracture numérique reste importante entre les personnes peu et hautement qualifiées », sur le site La fracture numérique reste importante entre les personnes peu et hautement qualifiées | Statbel (fgov.be), publié le 04 septembre 2021, consulté le 20 septembre 2022

74 Des compétences de base au minimum

75 soit 20 % des personnes vivant seules pour 10 % de la population belge

Focus: l'assemblée citoyenne en Écosse

D'octobre 2019 à novembre 2020, l'Écosse a organisé une assemblée citoyenne conviant 104 citoyens à discuter de l'avenir de l'Écosse dans le contexte du Brexit et de discussions sur l'organisation d'un second référendum d'indépendance. Organisée sous forme de mini-public, cette assemblée a dû réaliser la moitié des réunions délibératives en ligne étant donné les restrictions de déplacement dues à la pandémie de COVID-19.

Un rapport de recherche sur le déroulement du processus montre que le passage vers une délibération en ligne n'a pas influencé la qualité de la délibération. À partir d'entretiens qualitatifs avec certains organisateurs de l'événement, les chercheurs montrent que le passage de la facilitation en distanciel a demandé un effort d'adaptation de l'ensemble des participants, ainsi que des équipes responsables de la facilitation, sans pour autant nuire à la continuité du processus de délibération.

(Stephen Elstub, et alii. (2022), "Research Report on the Citizens' Assembly of Scotland", Edinburgh, Scottish Government Social Research. <https://www.gov.scot/isbn/9781802018943>)

2. La confiance des citoyens dans les outils en ligne et la dimension sociopolitique

La littérature relative à cette question de la confiance des citoyens envers les outils numériques est quasi inexistante. Par ailleurs, la cartographie des initiatives de participation citoyenne ne permet pas d'appréhender cet enjeu qui n'a pas fait l'objet de questionnement dans le chef des opérateurs et des pouvoirs publics à la manœuvre dans les processus étudiés. Un point d'entrée pour appréhender cette dimension peut néanmoins être trouvé dans la littérature dédiée à la confiance des citoyens à l'égard de leurs gouvernements.

Ainsi, l'OCDE identifie certains leviers de la confiance qui sont la fiabilité, l'ouverture et l'équité. À partir de leur définition de la confiance comme « la conviction d'un individu qu'une autre personne ou une institution adoptera systématiquement le comportement (positif) qu'il escompte »⁷⁶. À cet égard, la transparence apparaît une nouvelle fois comme le fondement du succès des processus participatifs, qu'ils soient ou non numériques : il est indispensable que tout citoyen amené à participer à un tel processus puisse facilement comprendre les objectifs de l'outil numérique ainsi que son fonctionnement. En outre, le concept d'équité nous amène à mettre en évidence la nécessité d'apporter une attention particulière aux publics plus vulnérables, qu'il s'agisse de leur accès à l'outil en ligne ou de leur compréhension des logiques de fonctionnement de celui-ci.

76 OCDE (2022), « Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie. Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques », <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>

PARTIE 2

E-participation : modalités, opportunités et défis

Du reste, il nous semble pertinent, malgré le manque de données sur la question, d'intégrer la méfiance d'une partie de la population vis-à-vis des outils numériques aux freins sociocognitifs identifiés précédemment. En conséquence, il apparaît également nécessaire de questionner les leviers permettant de contourner ce frein. À cet égard, la communication constitue à nouveau le point d'attention le plus déterminant : l'adoption d'outils numériques pour l'organisation de processus participatifs doit faire l'objet d'un soin tout particulier au niveau des informations données aux participants. Il importe alors de faire preuve d'une transparence totale sur les questions d'anonymat (et de RGPD de manière plus générale), de stockage et de conservation des données, d'utilisation des données, de falsifiabilité, etc. Une communication accrue sur les avantages de tels outils pourrait également s'avérer pertinente.

3. Sécurité et anonymat lors de la participation en ligne

Enfin, une dimension centrale dans l'élaboration de processus participatifs impliquant de nouvelles TIC est la nécessité d'assurer un haut niveau de sécurité des appareils et outils technologiques employés ainsi qu'une transparence vis-à-vis de leur utilisation.

Les enjeux de transparence et de sécurité vis-à-vis de l'utilisation des applications par les citoyens jouent un rôle essentiel en vue d'assurer une légitimité au processus de consultation des citoyens.

4. E-participation – réflexions générales

À travers la littérature, trois grandes conceptions de la participation numérique déterminent son intérêt vis-à-vis de formes non-connectées de participation. Une première interprétation considère que les formes d'activisme en ligne ont moins de sens que leurs équivalents non-connectés étant donné que ces formes en ligne demandent un investissement moindre, qui touche un public limité aux utilisateurs actifs de plateformes en ligne.

D'autres recherches considèrent plutôt que la participation en ligne ouvre une nouvelle dimension de la participation politique étant donné la possibilité de créer et partager aisément de l'information ou une position politique à différents réseaux. La communication de tous vers tous ("many-to-many communication"), ainsi que la facilité de partage qu'offrent les plateformes en ligne amènent comme avantage principal une diminution du coût de l'information.

Enfin, une position intermédiaire existe dans la littérature et défend que les citoyens actifs dans les formes non-connectées de participation citoyenne sont plus susceptibles de prendre part aux modèles de participation numériques. De la sorte, les catégories les plus vulnérables au sein de la société seraient tout autant sous-représentées dans les formes de participation qui utilisent les TIC⁷⁷.

Ces approches manquent à notre sens de nuance, notamment au regard de la très grande diversité de pratiques participatives, incluant un volet numérique. Il apparaît, de manière évidente, que les outils en ligne permettent de lever pour certains le frein temporel ou géographique et d'attirer un public qui n'aurait pas pu participer autrement. À l'inverse, le passage au tout numérique amène également à exclure une partie de la population qui aurait peut-être participé à un processus en présentiel. Et enfin, dans tous les cas, il demeure une partie de la population qui ne s'implique pas dans ces processus et qu'il est difficile d'atteindre.

77 Vissers, Sara, Dietlind, Stolle, (2014), "The Internet and new modes of political participation: online versus offline participation", *Information, Communication & Society*, Vol.17, n° 8, p. 941

CONCLUSION



Enjeux et bonnes pratiques de la participation



1. Réflexion globale

En préambule de cette conclusion, il nous apparaît nécessaire de repositionner nos questionnements sur la participation des citoyens à la décision publique et politique dans le contexte de crise de la démocratie représentative que connaissent les démocraties occidentales. Celles-ci subissent une remise en question sévère des mécanismes de représentation institutionnels, alors même que les nouvelles formes de participation sont souvent positionnées en opposition à ces derniers. Il importe à notre sens de penser la complémentarité entre ces mécanismes davantage que d'en identifier les différences.

La conclusion centrale de cette étude est double: premièrement, elle relève à la fois l'absence de cadre juridique et de cadre conceptuel fort dans le champ de la participation citoyenne en Belgique. En effet, la participation souffre d'un cadre juridique peu étoffé et contraignant, mais également d'une trop grande élasticité conceptuelle. Il apparaît que le vocabulaire de la participation est utilisé à des fins variables et soumis à des interprétations divergentes et ce, même au sein de la communauté scientifique.

L'absence de cadre juridique clair et unifié renforce cette confusion généralisée dans le vocabulaire de la participation, amenant un risque important de critiques, de désengagement ou de manque d'adhésion de la part de citoyens dont les attentes induites par des appellations diverses et floues ne seraient pas rencontrées dans les faits. L'absence des concepts de la participation dans le cadre légal oblige par ailleurs toute initiative à prendre place en dehors de celui-ci, sans qu'il soit possible de leur donner écho dans les processus décisionnels et institutionnels. L'ensemble de ces éléments nous amène donc à poser comme première conclusion la nécessité d'aller vers une refonte du cadre légal qui organise la participation citoyenne en Belgique, afin de clarifier les outils qui sont mobilisables et selon quelles modalités. Une telle institutionnalisation de la démocratie participative, comme cela a été fait pour la démocratie représentative à la naissance de l'État belge, permettra de structurer davantage les nombreuses initiatives de participation, et ce faisant d'en renforcer les qualités intrinsèques et les effets.

Deuxièmement, cette étude et nos réflexions transversales nous amènent à nous interroger sur le rapport entre la participation électorale et la participation des citoyens à d'autres mécanismes de participation. Il nous apparaît essentiel d'interroger davantage les effets de complémentarité qui pourraient s'opérer entre les deux démarches. De plus, l'organisation, l'organisation de processus participatifs vécus comme illégitimes, créateurs de méfiance ou sources de frustrations de la part des citoyens risque-t-elle d'alimenter la méfiance des citoyens envers les institutions et la crise de la démocratie représentative ?

CONCLUSION

2. Enjeux de la participation et recommandations

En plus de ces considérations générales, notre rapport permet aussi de dégager en filigrane les bonnes pratiques à adopter par les pouvoirs publics qui organisent ces mécanismes de participation.

Tout d'abord, l'exercice de cartographie nous amène à constater que très peu d'initiatives de participation citoyenne sont évaluées de façon systématique et exhaustive : rarement les objectifs du processus sont confrontés aux résultats obtenus. Outre l'absence de données sur le sujet, cela nous prive d'une occasion d'affiner notre connaissance des processus participatifs, de mieux en comprendre les facteurs de succès et d'échec. Cette absence d'évaluation s'analyse aussi au regard d'un constat : bien souvent, les objectifs d'un processus participatif ne sont pas établis ou partagés, ou alors ils sont insuffisamment concrets, empêchant de facto toute forme d'évaluation. Il apparaît pourtant évident que des processus participatifs puissent poursuivre des objectifs différents, tout aussi acceptables quel que soit leur degré d'ambition.

De même, la définition claire d'objectifs doit permettre de sélectionner les outils les plus pertinents, chacun possédant des qualités intrinsèques différentes. La pertinence de l'outil participatif au regard des objectifs de la participation et des contraintes du système dans lequel elle prend place apparaît ainsi comme un enjeu déterminant. L'objectif doit imposer le type d'outil retenu. La combinaison de l'objectif et de l'outil choisi va ensuite déterminer le type de résultat attendu, les modes de recrutement les plus pertinents, les inputs à apporter, etc.

Le statut des résultats (ou outputs) constitue également une source de tension. Nous constatons une confusion répandue sur les notions de recommandation et proposition. Ici encore, l'absence d'un vocabulaire commun renforce cette confusion et les effets néfastes qu'elle produit. Il doit être clair pour chacun que de réelles recommandations, pertinentes, cohérentes et opérationnalisables, sont très difficiles à obtenir d'un groupe de citoyens. Une bonne pratique à souligner à cet égard est celle des commissions délibératives du Parlement bruxellois où les services du Parlement sont activement impliqués dans l'exercice délibératif, de sorte que les résultats puissent effectivement être considérés comme des recommandations formelles.

Enfin, la communication et la transparence apparaissent dans cette étude comme les fondements du succès et de la légitimité des initiatives de participation citoyenne. Elles s'avèrent ainsi déterminantes à de nombreux égards. Premièrement, avant le processus participatif, il importe pour les pouvoirs publics de clarifier ses intentions. À quoi va servir le dispositif ? Quels sont les objectifs concrets à atteindre ? Quels sont les résultats attendus et leur statut ? Comment ces résultats seront-ils ensuite traités et par qui ? Comment le dispositif a-t-il été conçu ? Pourquoi ces outils ont-ils spécifiquement été choisis ?

Il s'agit notamment de s'interroger sur la conformité des outils choisis au regard des objectifs poursuivis et du type de résultat attendu. De même, il est indispensable de confirmer l'étape du cycle d'action publique dans laquelle on situe le dispositif : la formulation pour l'identification de besoins et de priorités, l'élaboration pour la proposition plus concrète de solutions pour répondre à ces besoins, la mise en œuvre ou encore l'évaluation. Par ailleurs, la transparence et la communication sur ce qui se passe au sein du dispositif doivent également s'incarner durant le processus. Le rôle prépondérant de la communication dans certains processus de recrutement (selon le mécanisme retenu) doit également être pris au sérieux. De plus, une attention toute particulière doit être accordée à la communication et la transparence après le processus. Il s'agit d'une part de valoriser le travail accompli et de faire la publicité des résultats obtenus et d'autre part, plus tard, de rendre compte de la manière dont les résultats ont été utilisés ou appliqués. Ce volet de la reddition des comptes apparaît comme un enjeu déterminant. Il est en effet très difficile de lire les effets de la participation, et cela constitue un frein considérable à l'engagement des citoyens. Nous constatons ainsi que les différents niveaux de pouvoir ont largement ouvert la brèche pour que cette démocratie participative soit riche, mais que les mécanismes de suivi et de communication sont peu mis en place.

Finalement, la communication et la transparence deviennent souvent le maillon faible des processus participatifs. Nombreux sont ceux qui reconnaissent leur caractère central pour l'adhésion au processus et la légitimité de ce dernier, mais elles sont rarement planifiées (et budgétées) dès l'entame de la conception d'un processus participatif. Ce défaut de planification apparaît comme l'un des enjeux les plus importants en matière d'organisation de processus participatifs.

POSTFACE DE itsme®

1. Participation citoyenne enthousiaste : quand un seul clic suffit...

Cette étude de l'ULB et la VUB nous apprend que la **transparence, la bonne communication et la simplification du processus de participation sont autant de facteurs qui favorisent la participation citoyenne**. Elle avance que les avantages des interactions numériques, que nous avons déjà pu constater dans d'autres domaines (interaction où et quand je veux, sans me déplacer et selon un processus toujours identique), peuvent également s'appliquer à la participation citoyenne. **C'est ici qu'itsme® peut apporter sa pierre à l'édifice**.

Depuis 2017, l'appli itsme® vous permet de vous identifier, de confirmer des transactions numériques et de signer officiellement des documents au moyen d'un smartphone. Depuis janvier 2018, itsme® est également reconnue par les pouvoirs publics (BoSa) comme une clé d'identité numérique présentant un niveau de fiabilité « élevé ». Et depuis 2019, itsme® est également accréditée au niveau européen.

En peu de temps, cette appli est devenue le standard en matière d'identité numérique dans notre pays. Quelque **85% des Belges adultes** ont déjà créé un compte itsme®. En outre, l'application est accessible depuis peu aux mineurs de **16 et 17 ans**. Plus de 200 entreprises et des milliers d'organismes publics utilisent itsme® comme moyen d'identification et plus de 700 partenaires privés utilisent la fonctionnalité de signature électronique de itsme®. Au niveau européen, itsme® est l'une des rares applis d'identité à être aussi fortement **intégrée auprès de la population** et à être utilisée à la fois par les institutions publiques et par les entreprises privées.

Les trois valeurs de l'appli itsme® – **convivialité, sécurité et respect de la vie privée** – sont au cœur de sa réussite. Mais l'inclusion numérique joue un rôle également. L'**inclusivité** est au cœur de la réflexion et de l'action

de itsme®. Pour atteindre chaque citoyen, il est vital de proposer une appli d'identité qui soit accessible, compréhensible, claire, transparente, facile à utiliser et sûre. Une application qui constitue le fondement d'une **confiance réciproque**.

Près de 7 millions de citoyens belges utilisent actuellement itsme® pour se connecter aux services publics fédéraux et, plus près de chez eux, à l'administration de leur commune, ville ou village. Chaque commune encourage ses citoyens à franchir le pas vers le monde numérique. C'est ainsi que l'appli itsme® est déjà intégrée à de nombreuses **plateformes citoyennes** comme le **guichet gouvernemental en ligne du citoyen en Flandre** (Burgerprofiel) et le **eGuichet**. Il serait logique d'**ajouter une composante de participation citoyenne à cet univers**. L'appli itsme® permet aux Belges de se faire entendre en quelques clics depuis leur salon, en toute sécurité et dans le respect de leur vie privée.

2. Le rôle et la mission de itsme® dans les mécanismes de démocratie participative

Pour la participation citoyenne, il est très important de concevoir un système facile à utiliser. **La première étape est cruciale : s'inscrire ou se connecter**. Les processus d'identification fiables sont généralement laborieux pour le citoyen, et leur intégration sur une plateforme est complexe. L'appli d'identité itsme® permet de **les simplifier**.

Quelle que soit la connexion en ligne établie par l'utilisateur de itsme® (avec son assurance, sa mutualité, sa banque ou sa commune), la manière dont son identification en ligne se déroule est toujours la même, sur la base d'une succession d'écrans et d'actions, toujours identiques. S'il a déjà utilisé itsme® auprès d'un partenaire donné, il sait parfaitement comment cela fonctionne et il pourra se connecter sans difficulté à des dizaines d'autres partenaires. De plus, l'appli est **aisément accessible** pour tous les citoyens, où et quand ils le souhaitent. Pour de nom-

breuses personnes, le smartphone est devenu comme un prolongement d'elles-mêmes, tout aussi important que leur portefeuille et leur carte d'identité.

En 2022, itsme® a **progressé encore en matière d'accessibilité**. En Belgique, les mineurs de 16 et 17 ans peuvent désormais aussi créer un compte itsme®. Et les aveugles et malvoyants disposent d'une version plus accessible de l'appli itsme® sur iOS.

La sécurité est aussi d'une importance primordiale dans le contexte de la participation citoyenne. **Outre ses capacités fonctionnelles, l'appli itsme® possède toutes les capacités techniques nécessaires pour permettre aux personnes de participer et de voter en toute sécurité.** itsme® fonctionne au niveau de sécurité le plus élevé possible grâce à une combinaison unique de trois éléments : le smartphone, l'appli et le code itsme® personnel (ou l'empreinte digitale/la reconnaissance faciale). Ces trois éléments prouvent noir sur blanc qui vous êtes : « C'est moi ». Aucune action n'est confirmée sans l'**accord explicite** du citoyen.

itsme® est synonyme de sécurité numérique au plus haut niveau, **en Belgique comme en Europe**. L'appli répond par exemple aux conditions de sécurité les plus élevées de l'eIDAS (règlement européen sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques). L'appli itsme® est certifiée ISO/IEC 27001:2013 pour la gestion de la sécurité de l'information, elle répond à la directive européenne relative à la sécurité des réseaux et de l'information (NIS) et se prépare actuellement à la mise à niveau vers NIS2. Elle répond également aux prescriptions en matière de protection des données (RGPD) et de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), etc.

Et enfin, itsme® accorde une grande importance au **respect de la vie privée**, un facteur déterminant pour le vote à distance. Il est compréhensible que l'anonymat du vote électronique soit parfois mis en doute. Mais le vote en ligne peut garantir le même anonymat⁷⁸ que le vote physique. La connexion via itsme® (ou au moyen de l'eID) permet de garantir l'identité de l'électeur, sans associer l'identité au vote lui-même. La plateforme de vote en ligne, qui n'est absolument pas reliée à itsme®, **enregistre le vote de manière entièrement anonyme**. Un autre avantage du vote en ligne est que les citoyens peuvent voter en toute discrétion, où et quand ils le souhaitent. **nonymat le plus complet et la garantie que chaque citoyen vote une seule fois** sont donc techniquement possibles grâce à itsme®.

Bref, les principes fondamentaux de itsme® – convivialité, sécurité et respect de la vie privée – sont parfaitement compatibles avec les besoins de la participation électronique.

C'est pourquoi l'appli itsme® est déjà utilisée aujourd'hui dans le monde de l'e-participation pour l'identification des citoyens lors du dépôt d'une demande de participation à une consultation auprès des citoyens, au niveau fédéral comme au niveau local. Mais, de même qu'il sera nécessaire d'harmoniser le cadre légal en matière de participation citoyenne en Belgique (afin de définir clairement quels instruments peuvent être utilisés et selon quelles modalités), une **harmonisation de l'expérience du citoyen est importante également**. La familiarité des processus essentiels, comme la procédure d'identification, favorise la confiance dans les interactions numériques, comme itsme® l'a déjà démontré à plusieurs reprises (voir le graphique ci-dessous).

78 À titre de comparaison : le bulletin de vote (électronique ou sur papier) qu'un citoyen dépose actuellement dans l'urne est anonyme et n'est pas associé à son identité, même si la personne en question a présenté sa carte d'identité à son arrivée.

3. Pourquoi cette étude est pertinente aujourd'hui

En 2024, les Belges reprendront le chemin des urnes **le 9 juin** pour les **élections fédérales, régionales et européennes**, et **le 13 octobre** pour les élections communales et provinciales. À cela s'ajoutent les **élections sociales** (13-26 mai), qui auront lieu la même année. Mais, en dehors de l'année électorale importante que sera 2024, la **participation à la vie « politique »** doit être possible régulièrement afin de maintenir ou d'accroître les échanges et la confiance en notre démocratie.

Il est essentiel que notre démocratie **donne à ses citoyens la possibilité de participer au processus de décision politique**. Pour chaque non-votant, il y a plusieurs citoyens désireux de contribuer aux décisions politiques. Mais ces citoyens ont parfois besoin d'un peu d'aide, avec l'élimination des obstacles logistiques (distance, transport, etc.) et grâce à une politique inclusive (simplification des procédures administratives, etc.). **Le vote et la participation démocratique à distance** via itsme® peuvent donner une impulsion supplémentaire : les aspects pratiques ne seront désormais plus un problème, car on pourra parfaitement participer aux décisions politiques depuis chez soi ! Dans une société où un nombre croissant de citoyens optent pour des outils numériques, il est important que ces possibilités numériques leur soient réellement proposées.

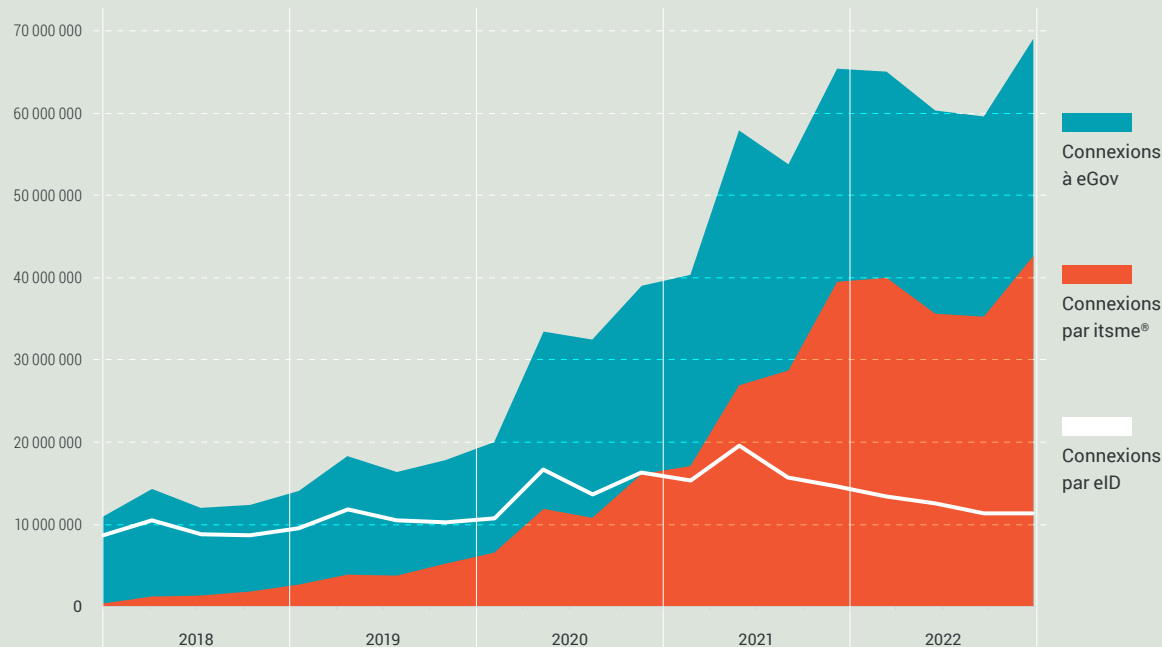
L'efficacité d'un système numérique solide de vote et de participation ne peut être garantie que par une **identité numérique solide**, et notre pays peut se féliciter de posséder une solution que toute l'Europe lui envie !

itsme® souhaite partager son expérience de **l'inclusion numérique** pour contribuer à **réduire la fracture numérique... et combler le fossé entre le citoyen et la politique**. La Belgique peut faire office de pionnière en la matière au niveau européen grâce au taux d'adoption élevé de l'appli itsme® par les citoyens. Notre défi commun est de **continuer à réfléchir au rôle et à l'impact possible du vote électronique**.

Le graphique ci-dessous présente une vue d'ensemble du nombre de connexions via CSAM depuis 2018.

itsme® a rapproché les citoyens des services publics en ligne

Nombre de connexions via CSAM (Belgian Federal Authentication Service), via eID sur CSAM, via itsme® sur CSAM, depuis 2018 (par trimestre).



Le Conseil flamand de la jeunesse (Vlaamse Jeugdraad) organise ses élections avec itsme® depuis 2020

En 2020, le Conseil flamand de la jeunesse a décidé de permettre à tous les enfants, les jeunes et les jeunes adultes de Flandre et de Bruxelles, de 12 à 30 ans, de voter à distance pour les membres du Conseil flamand de la jeunesse et de proposer de nouveaux sujets. Jusqu'en 2020, la participation à la plateforme en ligne était possible via la carte eID. La méthode d'identification itsme® est venue s'y ajouter en novembre 2020. Résultat? Cinq fois plus de participants que lors des élections précédentes! La possibilité d'utiliser itsme® a augmenté considérablement la facilité d'accès à la plateforme. En novembre 2024, l'appli itsme® sera à nouveau utilisée pour la participation aux élections du Conseil flamand de la jeunesse.

