

Séminaire Bruxelles-Québec – Lectures communes et regards croisés sur l’avenir de l’État de droit démocratique

Troisième séance – Repenser la démocratie représentative à travers les nouvelles formes contemporaines de participations et de délibérations civiques

Ce texte reprend les conclusions générales de la thèse de Julian Clarenne, soutenue à l’Université Saint-Louis – Bruxelles le 16 décembre 2022, intitulée « Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouveau de la démocratie représentative ? ».

« Dans la vie politique ordinaire des démocraties contemporaines, délibération et parlement font rarement bon ménage. Plusieurs déplorent l’atmosphère de cirque qui prévaut trop souvent dans les assemblées parlementaires et dénoncent leurs simulacres de débat. Cette situation n’est pas nouvelle, mais elle n’en est pas moins troublante puisqu’en démocratie représentative l’assemblée parlementaire a pour vocation d’être le lieu de jonction entre délibération et représentation. Devons-nous faire le deuil du parlement comme lieu de la délibération ? »¹.

1. La délibération parlementaire entretient un rapport complexe avec la démocratie représentative. Maillon central de la légitimité démocratique de la décision politique, la délibération parlementaire vise à garantir sa justification par la confrontation publique des raisons. Elle doit également permettre aux représentants d’émettre un jugement éclairé sur ce que requiert l’intérêt général, guidé par la force du meilleur argument. Pourtant, la capacité de jugement des représentants apparaît aujourd’hui neutralisée par les contraintes du parlementarisme moderne. Sous l’effet de la discipline partisane et de la loyauté gouvernementale, la scène parlementaire est défavorable à la persuasion réciproque des représentants. La ligne de fracture entre majorité et opposition rend largement prévisibles les termes de la discussion ainsi que son produit. En somme, « ce qui décide du débat n’est pas le jugement des représentants, mais ultimement le rapport de force électoral existant entre les partis »². Dans ce contexte, le Parlement se présente aux yeux de beaucoup comme une simple chambre d’enregistrement des décisions de l’exécutif et des partis, et non plus le lieu central du débat public. Symptôme d’un déclin de l’institution parlementaire observé de longue date, ce constat de « mal-délibération » résiste au temps et emporte avec lui la question suivante : le Parlement est-il encore capable de bien délibérer, en dépit des contraintes structurelles qui lui sont inhérentes ?

2. C’est à cette réflexion que nous avons décidé de prendre part à la faveur de la présente recherche. Nous avons proposé de prendre au sérieux les entreprises de revalorisation par le droit parlementaire de l’activité délibérative des assemblées. L’objectif était plus particulièrement d’étudier dans quelle mesure le droit parlementaire constitue un instrument approprié en vue de renforcer la

¹ D. LEYDET, « Débats parlementaires et délibération démocratique », *op. cit.*, p. 177.

² *Ibid.*, p. 182.

capacité des élus à délibérer. L'hypothèse était la suivante : à la faveur d'une redéfinition des finalités de la délibération, les évolutions récentes du droit parlementaire témoignent d'une aspiration à renforcer la capacité de délibération des assemblées et sont susceptibles, dans une certaine mesure, de leur permettre de mieux assumer leur rôle d'instance délibérante. La recherche entendait vérifier cette hypothèse en explorant les évolutions de deux catégories d'instruments de délibération : les instruments de nature « représentative », d'une part, à la disposition des élus en vue de délibérer ; les instruments de nature « participative », d'autre part, permettant aux citoyens non-élus de participer à la délibération parlementaire.

3. La démarche était en apparence empreinte d'un certain paradoxe : elle entendait en effet évaluer la capacité du droit à surmonter les faiblesses délibératives du Parlement. Pourtant, ces faiblesses sont généralement attribuées à des comportements politiques développés en marge des règles constitutionnelles. L'existence d'instruments du droit parlementaire fournissant aux élus les ressources nécessaires en vue de délibérer permettait-elle de démontrer une capacité du Parlement à délibérer ? Fondées sur des considérations empiriques, les critiques adressées au Parlement ne disparaissent pas par la seule démonstration de l'existence de règles de droit.

Dans la présente recherche, nous avons tenté d'écarter ce paradoxe d'une double manière. D'une part, nous avons rappelé en introduction que le droit constitutionnel était toujours susceptible d'être « subverti » par la pratique politique³. Il n'est jamais possible d'établir avec certitude que les acteurs exploiteront effectivement les moyens mis à leur disposition par le droit, ni de quelle manière ils le feront. Le droit n'en conserve pas moins une puissance structurante potentielle sur les comportements, justifiant d'y avoir égard. C'est ce potentiel qui a retenu notre attention en l'espèce. D'autre part, nous avons tenu compte du fait que la capacité délibérative des assemblées dépendait d'une combinaison de règles juridiques et de comportements politiques. Par conséquent, nos développements ne se sont pas cantonnés à l'étude formelle des règles du droit parlementaire.

4. Pour mener la recherche à bien, le travail a été structuré en trois axes. Le premier axe consistait à étudier la nature et la finalité de la délibération parlementaire dans le contexte de la démocratie représentative, en vue de clarifier ce qu'il convient d'en attendre. Le deuxième axe consistait à explorer les évolutions du droit parlementaire au regard de leur contribution au renforcement des ressources délibératives du Parlement. Le troisième axe consistait à mener une réflexion transversale sur les conditions procédurales d'une délibération parlementaire de qualité. Il en ressort trois thèses, qu'il nous revient d'exposer.

5. ***Première thèse : l'évaluation de la contribution du droit parlementaire à la capacité de délibération des assemblées exige une redéfinition de l'idéal délibératif selon une lecture renouvelée des fonctions du Parlement***

6. Dans la doctrine juridique, la conception contemporaine de la délibération parlementaire est largement dominée par l'idéal d'un échange d'arguments par lequel les représentants élaborent ensemble une décision conforme à ce que requiert l'intérêt général. Cette conception de la délibération comme mode de formation de la volonté générale était déjà présente dans les théories

³ Voyez *supra* n° **Error! Reference source not found.**

du parlementarisme. Elle trouve aujourd'hui son référent théorique dans le modèle dialogique de la délibération démocratique. À la faveur de ce modèle issu des théories délibératives, la procédure délibérative idéale repose essentiellement sur quatre éléments constitutifs : la liberté, l'égalité, la rationalité et la recherche du consensus. La délibération y est appréhendée comme un échange public d'arguments rationnels par lequel les interlocuteurs libres et égaux recherchent ce que requiert l'intérêt général et prennent leurs décisions en étant guidés par la force du meilleur argument.

En érigeant la force du meilleur argument en élément constitutif d'une bonne délibération, cette conception traditionnelle de la délibération idéale se heurte aux contraintes structurelles du parlementarisme moderne, et plus particulièrement à l'exigence d'une majorité stable et loyale. La délibération parlementaire se structure essentiellement autour d'une ligne de fracture rigide entre majorité et opposition, rendant l'horizon dialogique largement inopérant. En raison de la distance qu'il entretient avec le réel, le maintien du paradigme dialogique comme socle de référence unique ne peut qu'emporter la désillusion. S'en tenir à cette conception de l'idéal délibératif conduit l'observateur au constat indépasseable de « mal-délibération » du Parlement.

L'essentiel de la pratique délibérative des assemblées est dominée par l'antagonisme politique et orientée vers la conviction du public. En ce sens, la délibération parlementaire s'accommode davantage d'une conception rhétorique de la délibération, mettant l'accent sur le caractère contradictoire du débat et la formation du jugement des citoyens. Rejeter l'idéal dialogique au profit d'une conception purement rhétorique de la délibération parlementaire ne constitue toutefois pas une réponse satisfaisante à nos yeux. Cela revient en effet à dénier toute capacité des assemblées à s'engager dans une recherche coopérative des meilleures solutions en réponse à une problématique donnée. Des travaux de la commission d'enquête Publifin à la résolution interparlementaire sur la politique climatique, en passant par le rapport d'information relatif au droit de réponse sur internet, la recherche rend d'ailleurs compte d'une série d'exemples où la dynamique conflictuelle a cédé le pas à une dynamique délibérative transpartisane.

La recherche renvoie donc le modèle dialogique et le modèle rhétorique dos à dos, aucun ne constituant à lui seul un horizon régulateur satisfaisant de la délibération parlementaire. Ces deux logiques délibératives s'enchevêtrent en permanence dans la pratique des assemblées, sans qu'il soit possible, ni souhaitable, de privilégier l'une sur l'autre. Contradictoires, mais complémentaires, elles entretiennent une relation dialectique qui empêche de dégager une compréhension univoque de la délibération parlementaire idéale.

7. La théorie constitutionnelle nous a alors servi de terrain pour mener, pour les besoins de la présente recherche, une entreprise de reconstruction d'un idéal délibératif compatible avec les contraintes institutionnelles de la démocratie parlementaire. Nous avons proposé de réfléchir à la signification d'une délibération de qualité au départ des fonctions dont le Parlement est investi dans le régime parlementaire. En l'espèce, la délibération a été présentée non pas comme un mode de formation de la décision, mais comme le procédé principal d'accomplissement des fonctions du Parlement. À la faveur d'une lecture actualisée des travaux Walter Bagehot, nous avons proposé de repenser le rôle du Parlement autour de quatre fonctions : une fonction de légitimation, une fonction d'inclusion, une fonction d'information et une fonction de production. La fonction de légitimation du gouvernement, tout d'abord, consiste à déterminer le niveau de soutien du Parlement à l'égard de

l'action gouvernementale. La fonction d'inclusion de la diversité des préférences et intérêts, ensuite, consiste à permettre l'expression du pluralisme des vues sur les questions en débat et la confrontation des différents arguments en présence. La fonction d'information et de formation des citoyens, en outre, consiste à collecter et traiter les informations d'intérêt public en soutien de l'exercice des compétences des assemblées, mais aussi à transmettre ces informations au public afin d'éclairer son jugement. Enfin, la fonction de contribution à la production consiste à influencer le produit de la décision politique.

Dans cet esprit, la qualité de la délibération s'apprécie de manière graduelle, au regard de sa contribution plus ou moins importante à l'exercice des différentes fonctions. La délibération parlementaire idéale repose non pas sur des critères normatifs généraux, mais sur des exigences propres à l'accomplissement de chaque fonction. Ainsi la fonction de légitimation exige-t-elle que chaque composante exprime son soutien ou son désaveu à l'égard du gouvernement, à la faveur d'un examen approfondi de l'action ou de la proposition en discussion. La fonction d'inclusion suppose quant à elle que la diversité des vues sur une question donnée aient pu être exprimées de manière libre et mises en débat. Sur la fonction d'information, la délibération doit permettre aux élus et aux citoyens de disposer d'une information complète, intelligible, pertinente et fiable. L'exercice satisfaisant de la fonction de production suppose, enfin, que la délibération jouisse d'une certaine autonomie vis-à-vis de la volonté gouvernementale et qu'elle soit orientée vers la recherche d'améliorations de fond ou de forme.

Ce cadre conceptuel nous a ainsi servi de grille de lecture pour analyser la contribution des évolutions du droit parlementaire au renforcement des ressources délibératives des assemblées.

8. *Deuxième thèse : les évolutions récentes du droit parlementaire sont porteuses de ressources susceptibles de renforcer la capacité de délibération des assemblées*

9. Le droit parlementaire a récemment fait l'objet d'une série de mutations touchant aux moyens de délibération des assemblées. Des évolutions ont porté sur des instruments de délibération à la disposition des élus : c'est le cas du droit d'enquête et des propositions de résolution, qui se ménagent une place de plus en plus importante dans la pratique délibérative et dont le cadre juridique a évolué ; c'est également le cas de la deuxième lecture, des rapports d'initiative et d'information et des exposés d'orientation politique, institués ou réformés dans le cadre de la sixième réforme de l'État. D'autres évolutions concernaient l'extension des mécanismes de participation citoyenne à la délibération parlementaire. L'on a ainsi assisté, au cours des dernières années, au renforcement du droit de pétition (par la consécration du droit d'être entendu notamment) et à l'institutionnalisation de deux processus de délibération citoyenne (le dialogue citoyen et les commissions délibératives). Si certaines de ces réformes sont circonscrites à une seule assemblée, d'autres en revanche concernent plusieurs d'entre elles.

Cet ensemble hétérogène d'instruments ne constitue certes pas toujours le pan le plus visible de l'activité délibérative des assemblées. Il participe néanmoins d'un mouvement commun en faveur d'une revalorisation de la délibération parlementaire. Les transformations apportées permettent aux assemblées d'élargir les marges de délibération dont elles disposent. Par l'étude du régime juridique et des usages des instruments précités, nous avons pu rendre compte de la manière dont chacun

d'entre eux pouvait contribuer à l'exercice des fonctions. L'examen du potentiel délibératif des instruments a consisté à évaluer leur force *en puissance* d'accomplissement des fonctions parlementaires par la délibération. Il a permis d'identifier une série de ressources susceptibles d'enrichir, à des degrés divers, l'exercice des fonctions des assemblées. Nous en faisons ici la synthèse.

10. Chaque instrument jouit d'un *potentiel de légitimation* relativement élevé. Le seul fait de la mise en débat de l'action politique participe déjà, par principe, au travail de légitimation du gouvernement. La confirmation de la ligne de fracture entre majorité et opposition par la délibération constitue en effet l'essence de la fonction de légitimation. Les instruments jouissent néanmoins d'un potentiel de légitimation variable selon les ressources dont ils sont porteurs. Trois facteurs de renforcement de ce potentiel peuvent être identifiés et sont développés ci-après : la double discussion, la délibération autonome vis-à-vis du gouvernement et la délibération *ex ante*.

Tout espace permettant de réitérer l'expression du soutien majoritaire et de justifier ce soutien est de nature à renforcer le potentiel de légitimation. En tant que complément à la discussion sur la déclaration de politique générale, les exposés d'orientation politique s'inscrivent pleinement dans cette dynamique de réitération. Ils sont au cœur de l'œuvre de légitimation de l'institution parlementaire, dès lors qu'ils s'inscrivent dans la suite directe de l'expression de la confiance à l'égard du gouvernement. La discussion en commission sur la feuille de route de chaque ministre permet à la majorité de confirmer son soutien à l'égard de chaque domaine de la politique gouvernementale. Elle permet également l'expression de prises de position claires en faveur ou en défaveur de la politique des membres du gouvernement. Ainsi, la double discussion permise par la deuxième lecture constitue aussi une ressource au service de la fonction de légitimation. Par ce mécanisme, la majorité est en mesure d'exprimer une nouvelle fois son soutien à l'égard d'un texte, le cas échéant moyennant la formulation de nouveaux arguments.

L'autonomie du Parlement dans la conduite de son activité délibérative constitue un autre facteur de légitimation. D'une part, elle est de nature à renforcer la crédibilité du contrôle sur le gouvernement. À ce titre, nous avons observé que l'étendue des pouvoirs des commissions d'enquête pouvait soutenir cette autonomie délibérative vis-à-vis du gouvernement. Les pouvoirs d'enquête permettent en effet de se passer de la médiation du gouvernement dans la collecte d'informations et favorisent un renversement du rapport de force entre institutions. D'autre part, l'autonomie du Parlement est de nature à renforcer le caractère coopératif des échanges entre majorité et opposition. Cet esprit transpartisan peut lui-même influencer favorablement la force légitimatrice de la délibération. Il favorise en effet l'émergence d'un consensus autour d'une action, d'une proposition ou d'une conclusion. L'expression de cette volonté parlementaire transpartisane confère tantôt une légitimité renforcée à l'action passée du gouvernement, tantôt une légitimité renforcée pour agir dans un sens déterminé. La condamnation unanime d'une action passée participe elle aussi à la fonction de légitimation, dont elle est l'expression négative. Le dépassement de la logique majoritaire et partisane de la délibération parlementaire est particulièrement prégnant dans les rapports d'initiative et d'information, mais aussi dans l'exercice du droit de pétition et les processus de délibération citoyenne. La participation citoyenne à la délibération parlementaire participe quant à elle plus largement d'une autre forme de légitimité, dite de « proximité », qui est indépendante des rapports de force politiques. L'expression d'une volonté citoyenne autonome de la logique majoritaire peut ainsi également contribuer à la légitimation de la décision finale.

La valeur légitimatrice de la délibération peut enfin être renforcée par la possibilité pour le Parlement d'exprimer sa volonté en amont de l'action du gouvernement. En permettant aux élus de définir en amont la direction politique à emprunter, la délibération permet de valider de manière anticipée l'action du gouvernement. La possibilité d'une délibération *ex ante* est caractéristique du mécanisme des résolutions, mais existe également dans le cadre des processus de délibération citoyenne et des rapports d'initiative et d'information. La valeur légitimatrice des résolutions se révèle particulièrement utile en périodes d'affaires courantes, afin d'habiliter le gouvernement à agir dans certains domaines.

11. Le *potentiel d'information* revêt quant à lui une double dimension. Il renvoie à la capacité des instruments à offrir les ressources nécessaires à la bonne information des assemblées, mais aussi à la bonne information du public. La délibération doit permettre, d'un côté, l'acquisition d'un savoir parlementaire par la récolte d'une information complète, pertinente et fiable (dimension interne) et, de l'autre, la formation du jugement des citoyens par la transmission d'informations accessibles et intelligibles (dimension externe).

12. Dans sa dimension interne, le potentiel d'information des instruments dépend au premier chef des moyens dont les organes parlementaires peuvent se prévaloir. Plus les pouvoirs d'investigation à la disposition des élus sont importants, plus le potentiel est élevé. Les pouvoirs conférés par le droit d'enquête constituent en ce sens une ressource considérable au service de la fonction d'information. L'existence de moyens de contrainte aux mains des élus permet de ne pas faire dépendre les informations récoltées de la bonne volonté de leur détenteur. La plupart des instruments étudiés permettent par ailleurs l'acquisition de connaissances par la mise à disposition de moyens d'information non-contraignants. Les organes parlementaires recourent ainsi régulièrement à l'audition de personnes externes, qu'il s'agisse d'experts, de représentants de la société civile ou de citoyens individuels. Le droit pour les pétitionnaires d'être entendu par le Parlement renforce cette possibilité d'information des élus par les citoyens non-élus. De manière plus fondamentale, l'audition d'experts constitue un maillon central dans la quête du savoir parlementaire. Il est une voie d'information privilégiée dans le cadre du droit d'enquête, des rapports d'initiative et d'information et des processus de délibération citoyenne. Dans ce dernier cas, la phase d'information constitue même une étape à part entière de la séquence délibérative, par laquelle une sélection d'experts doivent fournir aux organes délibératifs un socle d'information minimal en vue de délibérer en connaissance de cause.

Le temps long est apparu lui aussi comme une ressource utile à la bonne information des assemblées. Plus la problématique est large et complexe, plus l'acquisition d'un savoir suffisant en la matière requiert du temps. Or certains instruments de délibération s'inscrivent précisément dans cet objectif de prendre le temps. Le mécanisme des rapports d'initiative et d'information permet par exemple de développer de manière approfondie les connaissances du Parlement, sans qu'en principe l'urgence d'une décision ou d'une réforme ne contraigne la délibération à un rythme effréné. À l'instar des pouvoirs d'investigation, le temps long favorise par ailleurs l'acquisition d'un savoir autonome des assemblées, en ce qu'il marque généralement une rupture avec le temps gouvernemental.

La double discussion constitue une autre ressource au service d'une délibération bien informée. Elle garantit en effet que les élus puissent prendre appui sur les connaissances déjà acquises afin

d'identifier et de solliciter les informations manquantes. Ainsi la seconde lecture a-t-elle été présentée comme un palliatif utile des carences informatives et des insuffisances argumentatives. Son potentiel informatif est renforcé par le fait qu'elle repose déjà sur un socle de connaissance minimal, permettant de placer la focale sur les données informatives manquantes. Dans un contexte différent, les exposés d'orientation politique permettent aussi aux élus d'obtenir des clarifications ou informations complémentaires sur les mesures annoncées par les ministres en exécution de l'accord de gouvernement.

13. Dans sa dimension externe, le potentiel d'information dépend des moyens de transmission au public de l'information récoltée. La publicité des débats constitue naturellement la ressource centrale de la diffusion de l'information vers l'extérieur. Elle est garantie, dans son principe, dans le régime de l'ensemble des instruments étudiés, exception faite des processus de délibération citoyenne. La bonne information du public est néanmoins subordonnée à d'autres conditions, comme la visibilité et la lisibilité de l'information.

En ce qui concerne la visibilité de l'information, celle-ci est principalement fonction de l'attention médiatique qui lui était réservée. À cet égard, le droit d'enquête jouit sur cette base d'un potentiel d'information élevé. La couverture médiatique qu'il peut susciter résulte au premier chef de la puissance des pouvoirs d'investigation et de l'autorité qu'ils confèrent à la commission d'enquête. Leur usage exceptionnel, généralement réservé à des dossiers politiquement sensibles, contribue à renforcer l'intérêt des médias. Les autres instruments peuvent également contribuer à donner de la visibilité à une information, quoique de manière plus mesurée. En permettant aux citoyens de mettre eux-mêmes une question à l'agenda parlementaire, le droit de pétition offre notamment aux citoyens la possibilité de donner une certaine visibilité à des problématiques peu traitées.

En ce qui concerne la lisibilité de l'information, nous avons vu qu'elle était étroitement liée à la capacité des élus à en assurer la compréhension par les citoyens. Les moyens humains, matériels et temporels de la délibération peuvent contribuer à garantir un traitement approprié des informations récoltées. Le temps dont les élus disposent dans la rédaction des rapports d'initiative et d'information est ainsi susceptible de contribuer à améliorer l'accessibilité du travail réalisé. Mais la possibilité de formuler et de débattre de propositions politiques sans traiter leurs aspects techniques est également de nature à favoriser l'intérêt et la compréhension du public. Cette lisibilité est inhérente à la pratique des résolutions, qui contiennent généralement des propositions courtes et intelligibles. Les exposés d'orientation politique contribuent aussi à garantir cette intelligibilité du débat parlementaire en plaçant la focale sur les lignes directrices des politiques à mener.

14. En ce qui concerne le *potentiel d'inclusion*, nous avons vu qu'il dépendait de la place laissée à l'expression de la diversité des vues et des intérêts. L'ensemble des instruments étudiés offrent *a minima* des espaces de délibération permettant l'expression de l'alternative politique et la confrontation des positionnements entre majorité et opposition. Leur potentiel d'inclusion n'en est pas moins variable, en raison des ressources distinctes dont ils sont porteurs. Ce potentiel est étroitement lié à la question des droits de l'opposition, de la liberté des élus et de la participation de personnes tierces.

Premièrement, la hauteur du potentiel d'inclusion de chaque instrument dépend de sa capacité à garantir l'expression des vues alternatives sur la problématique en discussion. En l'espèce, les instruments examinés constituent autant de moyens différents pour l'opposition de présenter ses prises de position et de défendre ses arguments. La composition des organes est naturellement un paramètre majeur de l'étendue des droits de l'opposition. À cet égard, les évolutions dans la pratique des commissions d'enquête a rendu compte d'une possibilité accrue pour les groupes politiques non représentés de prendre part – sans voix délibérative – à l'enquête. En ce qui concerne la seconde lecture, elle est une prérogative importante aux mains des députés de l'opposition, dès lors qu'elle leur garantit un délai supplémentaire pour pouvoir affiner leur position et renforcer leurs arguments. Elle constitue une possibilité supplémentaire de faire entendre les voix critiques sur le texte de loi en discussion, dans l'enceinte parlementaire comme en dehors. Les exposés d'orientation politique donnent quant à eux aux membres de l'opposition une opportunité exclusive de se positionner par rapport aux orientations et intentions des ministres. La discussion des exposés leur permet non seulement de formuler leurs critiques, mais aussi de faire œuvre de suggestion et ainsi de partager leur vision de l'action politique idéale.

Deuxièmement, le droit parlementaire offre de nombreuses opportunités d'une manifestation plus libre de la diversité des positions. Le potentiel d'inclusion est généralement plus élevé dans le chef des instruments ne conférant pas de force contraignante aux élus. Que ce soit dans le cadre des résolutions, des rapports d'initiative et d'information, ou des exposés d'orientation politique, les élus disposent de certaines marges leur permettant d'exprimer leurs préférences propres et de mettre en avant leurs priorités personnelles. Cet exercice plus individuel du mandat est notamment garanti par une certaine liberté dans l'exercice du droit d'initiative en matière de résolutions. Le rôle de rapporteur dans le cadre des rapports d'initiative et d'information peut également conférer aux parlementaires une plus large marge d'action. Dans une logique similaire, les instruments porteurs de pouvoirs consultatifs favorisent aussi les dynamiques de délibération transpartisane. La structure de la délibération peut pareillement jouer sur la possibilité d'évolution des lignes partisans en cours de discussion. L'évolution des points de vues est ainsi plus probable lorsque la proposition n'est pas l'objet, mais le résultat de la discussion, comme c'est notamment le cas avec le droit d'enquête et les rapports d'initiative et d'information. Libérer la délibération des contraintes politiques qui pèsent sur les élus est enfin l'une des finalités des processus de délibération citoyenne. La sélection des membres des organes délibératifs par le tirage au sort permet en effet de mettre à distance toute logique de discipline ou d'allégeance partisane. La liberté des prises de parole permet ainsi de préserver l'expression de la diversité des préférences, des arguments et des expériences dans le débat. Elle est par ailleurs susceptible de favoriser une plus grande liberté des élus, invités à prendre position sur les propositions forgées par la discussion au sein de l'organe délibératif.

Troisièmement, le potentiel d'inclusion est également renforcé par la possibilité d'entendre la voix de personnes tierces au Parlement. La participation de citoyens non-élus à la délibération parlementaire constitue en la matière un important facteur d'inclusion. Cela permet d'entendre des profils faiblement représentés, d'alerter le Parlement sur d'autres préférences et intérêts à prendre en considération. Le droit de pétition confère aussi aux citoyens un accès relativement aisé au Parlement, en raison de la souplesse de ses conditions d'activation. Le droit d'être entendu moyennant le respect de conditions supplémentaires garantit par ailleurs que les élus prendront effectivement connaissance de la position du pétitionnaire. De leur côté, les processus de délibération citoyenne érigent, par le

tirage au sort, des organes plus représentatifs de la diversité de la population. Ils sont en effet réputés garantir une représentation plus à même d'impliquer les différents segments de la communauté politique.

15. Pour terminer, l'étude du *potentiel de production* a montré que celui-ci était globalement moindre par rapport aux autres dimensions du potentiel délibératif. Les ressources délibératives permettant de contribuer à la production de la décision politique se sont révélées relatives. Les instruments étudiés ne privent néanmoins pas les assemblées de toute capacité d'influence sur la décision finale. Nombre d'entre eux permettent de formuler des propositions et recommandations, le plus souvent à l'adresse du gouvernement. C'est généralement par ce biais que peut se manifester une certaine puissance créatrice de la délibération. La seule formalisation de cette possibilité constitue en soi déjà une ressource au service de la fonction. D'autres ressources permettent de renforcer le potentiel.

En premier lieu, la collaboration étroite des experts aux travaux parlementaires favorise généralement leur prise au sérieux des propositions et recommandations qui en émanent. Leur contribution à la rédaction des éventuelles propositions et recommandations permet en principe de garantir un plus haut niveau de précision et de pertinence. Les recommandations des commissions d'enquête, dans la rédaction desquelles les experts prennent une large part, jouissent ainsi souvent d'un certain crédit auprès des acteurs politiques, présents et à venir. Les rapports d'initiative et d'information sont aussi porteurs de recommandations qui sont régulièrement jugées pertinentes par leurs destinataires. Cela peut également être le cas dans le champ des résolutions, tout particulièrement lorsque les assemblées travaillent ensemble à la production de résolutions interparlementaires. Si les équilibres politiques demeurent le critère majeur de concrétisation d'une proposition parlementaire, sa qualité et sa légitimité scientifique rendent généralement plus difficile son rejet pur et simple. Plus généralement, l'étendue des moyens humains et matériels à la disposition des organes parlementaires contribue à la qualité des textes qu'ils produisent. Ainsi avons-nous vu que l'intervention du service juridique de l'administration parlementaire dans le cadre d'une seconde lecture permettait d'apporter des améliorations techniques au texte en discussion. Des améliorations quasi systématiquement intégrées dans le produit législatif final.

En deuxième lieu, la médiatisation des travaux d'un organe parlementaire tend à donner plus de poids au produit de la délibération. Créatrice d'une attente dans le chef des citoyens, cette couverture médiatique peut conférer une certaine autorité aux recommandations. Il sera alors plus difficile pour le gouvernement de ne pas en assurer la mise en œuvre – à tout moins partielle. Le pouvoir d'influence de l'« œil du peuple » par l'intermédiaire des médias est particulièrement prégnant dans le cadre des enquêtes parlementaires.

En troisième lieu, le suivi constitue une arme déterminante aux mains des assemblées pour garantir la concrétisation des propositions et recommandations. Le fait de confronter le gouvernement à son bilan dans la mise en œuvre des recommandations peut exercer un effet incitatif sur son action. Les mécanismes de suivi sont parfois formalisés par le droit parlementaire, comme nous l'avons vu dans le cadre des résolutions et des processus de délibération citoyenne. Dans ce dernier cas, le suivi se double d'une obligation de motiver le refus de mettre en œuvre certaines recommandations. Il arrive également que les assemblées instaurent un suivi de manière ponctuelle, comme c'est parfois le cas

dans le prolongement d'une commission d'enquête. L'avènement d'une certaine forme de suivi a aussi pu être observé lors de l'étude des exposés d'orientation politique. En marge du cadre réglementaire, certains ministres se sont en effet pliés à l'exercice de la rédaction d'une « version 2.0 », visant à intégrer à leur exposé d'orientation certaines recommandations issues des débats.

16. Ces quelques éléments de synthèse rendent compte, pour chaque fonction parlementaire, des ressources délibératives dont les assemblées peuvent se prévaloir au regard des évolutions récentes du droit parlementaire. L'évaluation du potentiel délibératif des instruments étudiés a également fait apparaître l'existence de règles, d'usages et de situations de délibération favorables à l'accomplissement de l'une ou de l'autre des fonctions poursuivies. Le tableau ainsi dressé permet d'affirmer que les évolutions du droit parlementaire peuvent contribuer à renforcer, dans une certaine mesure et à certaines conditions, la capacité de délibération des assemblées.

17. *Troisième thèse : pour renforcer la capacité de délibération des assemblées, le droit parlementaire doit préserver un juste équilibre entre les ressources et les contraintes qu'il génère*

18. En raison des tensions structurelles qui lui sont inhérentes, la délibération parlementaire n'est pas sous-tendue par un corpus général d'exigences normatives. D'une part, la délibération parlementaire est traversée par une tension permanente entre une perspective dialogique et une perspective rhétorique, qui empêche l'identification d'exigences délibératives communes. D'autre part, la délibération est au service de fonctions plurielles dont l'exercice ne requiert pas toujours les mêmes ressources. Les ressources les plus précieuses d'une bonne délibération sont même parfois ses contraintes les plus présentes.

Les dynamiques plurielles qui caractérisent la délibération parlementaire ne sont pas sans conséquence sur la fixation des modalités de délibération. Le droit parlementaire n'est pas en mesure d'établir des conditions procédurales favorables en toutes circonstances à une délibération de qualité. Une même modalité de délibération peut à la fois constituer une ressource au service d'une fonction et une contrainte au regard d'une autre fonction. Nous l'avons démontré au travers de l'étude de l'encadrement procédural de trois paramètres majeurs de la délibération, que sont le temps, la publicité et l'expertise. La valeur du temps long, de la publicité des débats et de l'expertise en tant que ressources d'une délibération de qualité est à mettre en perspective avec les contraintes dont elles peuvent être porteuses : le temps long comme facteur d'inefficacité et de pression sur l'agenda des assemblées ; la publicité comme facteur de réduction de la liberté et d'information des élus ; l'expertise comme facteur de dévalorisation du conflit politique. Dans ce contexte, le réglage de ces paramètres est une opération complexe, qui ne peut jamais être pleinement satisfaisante. Une transformation du cadre procédural de la délibération parlementaire apparaîtra souvent comme un choix en faveur d'une dimension de la délibération au détriment d'une autre : le choix de créer des espaces de réflexion autonomes de l'agenda gouvernemental, au détriment d'une capacité d'influence sur les politiques ; le choix de renforcer la publicité de la délibération au détriment de la collecte d'informations sensibles ; le choix de renforcer la place des experts dans les échanges, au détriment de l'expression du conflit politique.

Plutôt que de constituer un choix binaire entre deux options, la recherche de la bonne procédure délibérative s'est apparentée au fil de nos développements au défi d'un juste équilibre dans la fixation

des modalités de délibération. La recherche de cet équilibre se joue tant à l'échelle des règles procédurales spécifiques à chaque instrument de délibération que du cadre réglementaire global de la pratique délibérative des assemblées. Dans cette optique, la valeur d'un aspect spécifique de la procédure parlementaire doit s'évaluer à la lumière de son articulation avec les autres aspects de la procédure, mais aussi en tenant compte des autres mécanismes de délibération existants.

19. Ce n'est donc pas parce que les conditions générales d'une procédure délibérative idéale sont introuvables que le droit parlementaire ne constitue pas un instrument au service d'une capacité de délibération renforcée des assemblées. Dans le cadre de cette recherche, nous avons formulé quelques suggestions susceptibles de baliser la recherche de ce nécessaire équilibre dans le réglage des différents paramètres de la délibération. Nous les avons regroupés autour de deux principes directeurs qui pourraient guider les évolutions futures du droit parlementaire :

La valorisation du contenu de la délibération, d'une part. Qu'il se manifeste par une discussion expéditive, à des informations approximatives ou à des échanges superficiels, le manque de fond dans les débats constitue l'un des écueils majeurs de la pratique délibérative des assemblées. Cela ne profite à la satisfaction d'aucune de leurs fonctions. Si le droit parlementaire n'a pas de prise sur le contenu des prises de parole, il existe une multitude de moyens de favoriser la tenue de débats plus substantiels. L'élaboration d'un cadre plus rigoureux en matière de sélection des experts en constitue un évident exemple.

La valorisation de la diversité des configurations de délibération, d'autre part. Face à la pluralité des fonctions poursuivies, la rigidité de la procédure délibérative peut apparaître comme une faiblesse lorsqu'elle empêche les élus de s'adapter aux circonstances. L'impossibilité d'ajuster la durée de délibération, de lever une obligation de secret ou encore de recourir à un moyen d'information alternatif tend en effet à affaiblir la qualité de la pratique délibérative. Pour éviter un tel écueil, le droit parlementaire a un rôle à jouer en vue de renforcer la diversité des options de délibération à la disposition des élus. Les assemblées gagneraient par exemple à établir diverses voies d'accès à l'expertise, permettant aux élus de suivre la procédure la plus adaptée à leurs besoins.

Ces deux orientations n'ont pas la prétention de fournir une solution à toutes les difficultés suscitées par la pratique délibérative. Elles ne sont pas non plus porteuses d'un arsenal précis de modifications procédurales qu'il conviendrait de réaliser. Il s'agit simplement d'une double direction qui nous paraît pouvoir être empruntée par le droit parlementaire, en vue de surmonter certains obstacles à la bonne utilisation des ressources délibératives.

20. Les enseignements qui précèdent invitent à répondre à l'hypothèse de recherche en trois temps, sous la forme d'une confirmation, d'un tempérament et d'une limite.

21. Une *confirmation*, d'abord : par ses évolutions récentes, le droit parlementaire fournit aux assemblées une série de moyens de nature à renforcer, dans une certaine mesure, leur capacité de délibération. La validité de cette conclusion suppose toutefois de s'entendre sur une conception renouvelée de la délibération parlementaire. En raison des contraintes structurelles du parlementarisme moderne, le maintien d'une conception exclusivement dialogique de la délibération ne peut conduire qu'à la dévalorisation du Parlement. Pour échapper à cette impasse, nous avons

suggéré de redéfinir la délibération comme le mode d'accomplissement des fonctions du Parlement. Sur cette base, la capacité de délibération des assemblées dépend des ressources dont elles peuvent se prévaloir en vue de l'exercice de leurs fonctions. Or, par la présente étude, nous avons pu rendre compte du fait que les évolutions du droit parlementaire analysées contribuaient effectivement à élargir le champ des ressources délibératives à la disposition des assemblées. Si la seule existence des instruments de délibération ne préjuge pas de leur utilisation par les élus, la recherche a démontré que leur contribution à la satisfaction des fonctions n'était pas purement théorique.

À la faveur de cette conclusion, le procès du parlementarisme à l'égard de la capacité de délibération du Parlement semble donc parfois trop rapidement instruit. D'une part, le tableau d'une assemblée délibérante incapable d'investir les espaces de jeu lui permettant de délibérer dans un esprit coopératif et transpartisan est caricatural. Il tient insuffisamment compte des ressources dont les élus disposent en vue de délibérer plus librement, mais aussi de la manière dont les élus en font effectivement usage. D'autre part, la critique de la « mal-délibération » se fonde sur une vision inadaptée de ce qu'il convient d'attendre de la délibération parlementaire, exclusivement axée sur sa capacité à faire évoluer la décision politique par l'échange d'arguments. Elle occulte en ce sens tout un pan des fonctions parlementaire au service desquelles les assemblées délibèrent, et l'ampleur des moyens que le droit parlementaire fournit à cette fin.

22. Un *tempérament*, ensuite : les initiatives de revalorisation de la nature délibérante des assemblées par le droit parlementaire portent généralement en elles-mêmes leurs propres objections. Face à l'impossibilité de dégager une conception univoque de la procédure délibérative idéale, aucune évolution du droit parlementaire ne peut être pleinement satisfaisante. Chaque modalité de délibération est en effet généralement plus favorable à la poursuite de certaines fonctions que d'autres. Par voie de conséquence, toute réforme des modalités de délibération s'expose à la critique. Ce constat ne remet pas en cause l'identification des ressources générées par le droit parlementaire, mais invite à faire preuve de nuance dans la reconnaissance de leur valeur. Elle invite plus fondamentalement à conduire toute réforme du droit parlementaire avec prudence, en adoptant comme ligne de conduite la recherche constante d'un juste équilibre entre les ressources et les contraintes.

23. Une *limite*, enfin : comme nous l'avons rappelé dès l'entame de la recherche, la capacité de délibération effective des assemblées dépend toujours *in fine* du comportement des élus. C'est à eux qu'il revient de décider de se saisir des instruments de délibération à leur disposition et d'en exploiter pleinement les ressources. Le droit ne peut guère faire plus que d'ouvrir aux élus des espaces de délibération qu'ils demeurent libres d'emprunter ou non. Il s'agit là d'une donnée inhérente aux rapports entre droit et politique : les ressources fournies par le droit n'existent qu'à l'état de potentiel. La recherche en droit trouve ici sa limite. Elle y trouve également sa force, dévoilant un champ des possibles encore à investir.

24. Délibérer au Parlement est un art. Celui de concilier des convictions personnelles, les intérêts du parti et les attentes des citoyens. L'œuvre est éphémère, en perpétuel recommencement et, surtout, toujours imparfaite. L'insatisfaction du spectateur viendra tantôt d'une influence excessive des partis sur un récit jugé trop prévisible, confinant les élus dans le rôle de figurant, tantôt d'une trop grande liberté prise par ceux-ci, menaçant la cohérence du tableau final. Parfois, certaines

performances recueilleront des applaudissements nourris. Mais hélas, les meilleures prestations échappent souvent à l'œil du public.

Par cette étude, nous avons vu que le recours au droit parlementaire permettait de fournir une plus large palette d'instruments en vue de mieux délibérer. Nous avons distingué deux grandes familles d'instruments, représentative et participative. Chaque instrument présente son propre timbre et des sonorités singulières. Chacun jouit d'une place spécifique dans l'orchestre parlementaire, variable selon son envergure et ses caractéristiques. Les différents instruments sont souvent joués de concert, invitant le spectateur à porter son attention à la symphonie des multiples séquences délibératives plutôt qu'à la sonate d'une seule. L'on comprend bien, dans ce contexte, que la contribution individuelle de chaque instrument à l'harmonie d'ensemble est aussi essentielle que minime. Délibérer au Parlement est un art exigeant, qui ne se laisse appréhender que si l'on s'intéresse à sa complexité.

*

**

25. L'on ne saurait déposer la plume sans poser un ultime regard sur l'avenir. À l'horizon émerge une double question : celle des réformes à entreprendre et celle des recherches ultérieures à mener.

26. Les transformations du droit parlementaire inspirées par la dynamique du renouveau de la démocratie représentative ont vraisemblablement vocation à se poursuivre. Les réflexions et propositions politiques autour du futur des institutions démocratiques continuent aujourd'hui d'alimenter les invitations à remettre sur le métier les règles du jeu parlementaire. Il serait d'un faible d'intérêt pour le lecteur que l'auteur se risque, dans les limites de ces quelques lignes, à donner son point de vue personnel sur les pistes sur la table, voire y substitue à la hâte son propre catalogue de mesures. Faire œuvre prospective n'était pas l'ambition de la recherche et ne saurait dès lors en être le fruit. Sur le plan juridique, nous ne résistons toutefois pas à la tentation de désigner une réforme qui devrait, à nos yeux, recevoir la priorité sur toutes les autres : la modernisation du texte constitutionnel. La mise à jour de l'approche de la délibération parlementaire que nous appelons de nos vœux à la faveur de la présente recherche mériterait selon nous également d'irriguer le texte fondamental. La Constitution belge demeure aujourd'hui aveugle à une série d'évolutions de la démocratie représentative, et muette sur l'existence des nouveaux acteurs de son fonctionnement. Le rôle du Parlement demeure essentiellement appréhendé sous un prisme législatif, la centralité des partis continue d'être ignorée par le Constituant et les citoyens non-élus persistent à être ramenés pour l'essentiel à leur statut d'électeur.

Bien plus qu'une démarche symbolique, une telle réforme apparaît essentielle afin de refonder la démocratie représentative au départ d'un corpus de règles et principes en phase avec une conception actualisée du rôle des assemblées dans le parlementarisme moderne. Le travail sur la Constitution doit plus fondamentalement permettre de définir les balises pour le futur, en particulier au regard du développement de la participation citoyenne. L'articulation du triptyque entre démocratie représentative, démocratie délibérative et démocratie directe demeure aujourd'hui à concevoir, tant dans ses grands principes que dans ses aménagements techniques. L'intervention du Constituant devrait non seulement permettre de pérenniser l'existence des processus délibératifs advenus en terrain constitutionnel hostile, mais aussi de dessiner un champ des possibles transparent et cohérent

à l'échelle du pays. L'enjeu d'une telle entreprise est de taille, puisque d'elle dépend en définitive de la préservation du Parlement en tant qu'instance délibérante centrale de la démocratie représentative.

27. Les réflexions scientifiques sur le renouveau démocratique ont également vocation à se poursuivre. Il est à espérer que certaines d'entre elles prennent part au travail de refondation conceptuelle de la délibération parlementaire et viennent ainsi compléter la présente contribution. Cela pourrait permettre de combler les inévitables angles morts de la recherche. Une étude plus systématique de la place respective du collectif et de l'individuel dans la délibération parlementaire mériterait notamment d'être menée. Il serait également utile de s'intéresser plus attentivement à l'influence des différents domaines de compétence sur la pratique délibérative des assemblées et son encadrement, dont nous nous sommes contentés d'esquisser quelques traits. L'on pourrait par exemple s'intéresser aux éventuelles variations entre les questions de politique générale et de budget et les questions sectorielles, ou entre les questions nationales, européennes et internationales. Par ailleurs, notre examen des instruments de délibération du droit parlementaire bénéficierait incontestablement d'une véritable étude empirique de leurs usages, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Cependant, les outils du juriste ne sont pas suffisamment affûtés pour mener une telle démarche. L'analyse gagnerait donc à être prolongée notamment par les travaux des sociologues et politologues intéressés par la pratique parlementaire belge. La conduite d'une véritable étude de terrain pourrait, elle aussi, renforcer l'analyse, en renseignant notamment mieux le chercheur sur l'articulation entre la délibération formelle et les échanges informels.

La recherche laisse ensuite ouverte une série d'autres questions qui la dépassent, mais pourraient utilement prolonger les études sur la délibération parlementaire. Parmi celles-ci, nous pointerons tout particulièrement la question de la délibération au sein des lieux où la part la plus décisive de la décision politique est effectivement formée. En d'autres termes, il s'agirait d'élargir le spectre de l'analyse à d'autres formes de délibération politique, comme la délibération gouvernementale et la délibération intrapartisane. Sur le plan des études parlementaires, une telle entreprise aurait pour avantage de resituer le Parlement dans un système délibératif plus large et de mieux saisir l'articulation entre les différents lieux de la délibération politique. Cet horizon de recherche invite à bâtir de nouveaux « schémas de pensée » sur le fonctionnement des institutions politiques en général, et de l'institution parlementaire en particulier⁴. Puisse la présente recherche, modestement, avoir apporté sa pierre à l'hémicycle.

⁴ Tel est l'appel que formule Armel Le Divellec en conclusion de son article consacré à l'étude du Parlement par les constitutionnalistes (A. LE DIVELLEC, « Le parlement en droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 162).