

## Une assemblée participative européenne ?

Louise Brandily

*Depuis plusieurs années, les démocraties d'Europe souffrent d'une crise de la représentativité patente qui, de façon logique, se répercute également sur les institutions européennes. Si des solutions ont été esquissées tant à l'échelle de l'Union qu'au niveau étatique, celles-ci ne sont pas à la hauteur du défi, en particulier parce qu'elles délaissent l'initiative citoyenne, un élément pourtant essentiel. Une expérience doit cependant retenir toute notre attention : celle de la communauté germanophone de Belgique qui s'est récemment dotée d'une assemblée participative permanente. Ce type de mécanisme laissant la part belle aux citoyens est une première en Europe et même dans le monde. Sa transposition à l'échelle européenne pourrait être la réponse adéquate au déficit démocratique que subit aujourd'hui l'Union européenne.*

La crise démocratique qui touche aujourd'hui la maison européenne est le produit d'une construction axée d'abord sur le versant économique, et dont le versant politique pourtant nécessaire à la réussite de l'organisation fut le maillon faible.

Preuve historique de cet intérêt moindre, il faudra attendre 1979 pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel, puis le Traité de Maastricht de 1992 pour que le terme de démocratie trouve une place en droit, en tant que valeur fondamentale de l'Union européenne à l'article 2 du TUE. Enfin, ce n'est qu'en 2007, avec le Traité de Lisbonne, que l'adjectif « *représentatif* » est intégré en droit originaire au terme de démocratie, à l'article 10§1 du TUE qui, depuis lors, dispose que « *le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* ».

Il est également frappant que l'institution élue au suffrage universel direct n'ait pas été la source de légitimité de l'exécutif européen. Etant conçu à l'origine comme une institution de contrôle et d'amendement bien plus que comme réellement décisionnaire et ne disposant que d'un pouvoir budgétaire réduit, le Parlement s'est révélé être une relative illusion. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ses compétences ne vont cesser de s'accroître, notamment depuis l'Acte unique européen, pour parvenir aux rives de la démocratie représentative classique avec le mécanisme des « Spitzenkandidat ». Cette montée en puissance n'a pourtant pas suffi à résoudre le déficit démocratique dont souffre l'Union.

Ceci s'explique principalement par le fait que la crise actuelle n'est pas celle de la démocratie, entendue dans la globalité du terme, mais bien davantage celle de la représentativité. Dès lors, un simple accroissement des pouvoirs du Parlement ne suffit pas à regagner la confiance de citoyens qui au mieux se désintéressent de leurs élus ; en témoignent le taux d'abstention considérable et le retentissement sans précédent du discours populiste, aux élections nationales comme européennes. Ce phénomène résonne avec plus de puissance encore au sein de l'Union européenne du fait de la distance entre institutions et citoyens européens et des nombreuses problématiques inhérentes à la construction de l'organisation.

la crise actuelle n'est pas celle de la démocratie, entendue dans la globalité du terme, mais bien davantage celle de la représentativité

Face à cette perte de légitimité de nos représentants, la clé pourrait se trouver dans l'établissement d'un « *pacte participatif européen* ». Ainsi, en intégrant une dimension participative en Europe et en permettant aux citoyens de faire l'expérience politique de l'Union européenne, ceux-ci deviendraient acteurs du processus décisionnel. Dès lors, ce ne sont pas seulement les représentants qui retrouveraient une légitimité mais bien le système de gouvernance européen dans son ensemble.

## 1 Au niveau européen et étatique : des outils inaboutis

Une première analyse des outils existants est nécessaire pour aborder l'idée d'un « *pacte participatif européen* ». En effet, si des mécanismes ont été développés tant au niveau européen qu'étatique, ceux-ci n'ont pas atteint l'effet escompté et manquent, pour la plupart, d'ambitions. Leur existence offre cependant une base de réflexion solide pour l'édification d'une Europe participative.

### *a. Les tentatives décevantes de Bruxelles : les pétitions et l'ICE*

Consciente du déficit démocratique et de ces enjeux, c'est avec le Traité de Maastricht que l'Europe a, pour la première fois, tenté d'intégrer juridiquement un outil de démocratie participative. Ainsi, l'article 227 du TFUE de la section dédiée, dans les dispositions institutionnelles, au Parlement européen dispose que « *tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale (...) a le droit de présenter, à titre individuel ou en*

*association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement*». La recevabilité de ces pétitions ainsi que leur traitement sont du ressort de la commission des pétitions du Parlement européen.

Instaurée en 2007 par le Traité de Lisbonne en son Titre II, « *Dispositions relatives aux principes démocratiques* », l'initiative citoyenne européenne (ou ICE) concerne cette fois la Commission européenne, organe d'initiative législative de l'Union. Par le biais de ce mécanisme, un minimum d'un million de citoyens issus d'un nombre représentatif des Etats membres peut inviter la Commission européenne à présenter des propositions d'actes juridiques dans les domaines relevant de sa compétence.

Bien qu'ayant le mérite d'exister, ces deux mécanismes présentent de nombreux inconvénients et, de ce fait, n'ont pas permis de redonner confiance aux citoyens européens. En effet, tout d'abord, si l'initiative peut désormais émaner des peuples (malgré une procédure administrative lourde et peu connue), la décision d'agir reste entre les mains des institutions européennes, le Parlement pour les pétitions et la Commission européenne pour l'ICE. Si ces deux institutions sont, selon la jurisprudence européenne, dans l'obligation de motiver le rejet d'une ICE ou d'une pétition (cette motivation pouvant elle-même être soumise à un contrôle), la contrainte reste relativement faible et ne permet pas davantage aux citoyens de se sentir légitimes.

#### la décision d'agir reste entre les mains des institutions européennes

En termes de procédure cette fois-ci, le flou qui s'attache à celle-ci n'est au final que le reflet des problématiques qui structurent l'ensemble de la construction européenne. Pour l'ICE, la nécessité d'un mouvement trans-étatique rend la chose complexe dans une organisation qui regroupe des pays si différents. Les enjeux soulevés dans un pays peinent à trouver écho chez ses voisins. D'un point de vue purement formel, la procédure pour participer à une pétition ou une ICE ne fait l'objet d'aucune communication. Si l'on demande à un citoyen européen quels sujets font actuellement l'objet de ce type de procédure, il n'aura certainement pas la réponse et tout le monde s'accommode de cette ignorance, tant les questions européennes ne soulèvent aucune ferveur, en l'état du débat public européen.

Quand bien même la méconnaissance de la procédure serait dépassée, c'est à une autre ignorance qu'il faudrait faire face, celle des compétences de l'Union européenne. Les lanceurs d'initiatives ou de pétitions retrouvent le plus souvent leur projet avorté pour cause d'incompétence de l'institution responsable. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : depuis sa création, seulement deux pétitions ont reçu le million de signatures nécessaires. Pour l'ICE, en un an et demi, sur 36 initiatives, 13 ont été refusées et 6 abandonnées par les organisateurs.

### *b. Des outils inspirants mais insuffisants au niveau national*

La crise de la représentativité n'étant pas propre à l'Union européenne, nombre d'Etats ont, ces dernières années, développé des mécanismes de démocratie participative.

Parmi les outils les plus anciens, on retrouve le paradoxal référendum, populaire en apparence mais souvent détourné en plébiscite. Ce procédé existe dans l'ensemble des pays européens, à l'exception de la Belgique et de l'Allemagne. Objet quasi-classique de revendication de légitimité, il est brandi par tous politiques se trouvant dans une impasse. Entre instrumentalisation et initiative politique, l'usage du référendum ne peut vraisemblablement pas résumer le sujet de la démocratie participative. D'autant qu'estimer pouvoir résoudre les questions les plus complexes par un choix binaire appauvrit nécessairement le débat.

Tous comme en droit communautaire, les pétitions sont présentes dans les systèmes juridiques des Etats membres. Ainsi, en Autriche, le droit de pétition est inscrit dans la Constitution et couplé à l'outil référendaire car, si une pétition recueille plus de 100 000 signatures, le gouvernement est dans l'obligation d'organiser un référendum. Non-membre mais proche voisin de l'Union européenne, la Suisse fait également figure de référence en la matière. Il faut néanmoins constater que ce ne sont pas les citoyens, mais les partis politiques, qui sont à l'origine des dernières initiatives. En effet, en Autriche, la pétition pour un référendum contre l'adhésion de la Turquie et contre l'immigration musulmane a été à l'initiative des partis d'extrême-droite.

Il faut néanmoins constater que ce ne sont pas les citoyens, mais les partis politiques, qui sont à l'origine des dernières initiatives

Développées grâce à la révolution numérique, les plateformes de consultation en ligne sont apparues comme un moyen privilégié d'échange, contournant l'impossibilité d'un regroupement physique pour permettre une réunion virtuelle des populations. En 2013, en France, est inaugurée la plateforme « Parlement et Citoyens », suivie de près en Belgique par le décret « Par tous pour tous », adopté par le Parlement wallon. Cependant, cette participation numérique, comme bon nombre d'outils de démocratie participative, se heurte au problème de l'initiative. En effet, cette dernière reste largement entre les mains des élus et fait par conséquent de ces outils des vecteurs de participation par intermittence. Les politiques restent libres de faire appel, ou non, à cet outil et libres de prendre en compte, ou non, les résultats de ces consultations.

Le problème de l'initiative est également présent dans le cas des jurys citoyens, ces assemblées temporaires désignées par une méthode aléatoire pour orienter les décisions politiques. De telles expériences ont été menées notamment en Allemagne, au Danemark, en Espagne, en France ou encore en Irlande. Si les résultats de ces assemblées sont

encourageants sur la capacité des citoyens à prendre part au processus décisionnel, reste que l'initiative n'est pas entre leurs mains. Cette question est pourtant au cœur de la crédibilité et du bon fonctionnement de ces mécanismes.

Le problème de l'initiative est également présent dans le cas des jurys citoyens

---

## 2 Une assemblée participative permanente : la réponse à l'urgence démocratique ?

Inaugurée à l'autonomie 2019, l'assemblée participative permanente dont se dote la Communauté germanophone de Belgique constitue une expérience inédite, tant au niveau européen que mondial. De par les améliorations qu'elle apporte (notamment l'initiative citoyenne), cette nouvelle institution pourrait bien se présenter comme le remède à la crise de la représentativité dont souffre la maison européenne.

### *a. Une institution inédite en Communauté germanophone*

Mise en place en septembre, à la suite des élections régionales et de l'installation d'un nouveau Parlement, cette institution inédite s'organise de manière tripartite, autour d'un conseil citoyen, d'une assemblée citoyenne et d'un secrétariat permanent.

Le conseil citoyen, institution permanente, est défini par l'article 4 du décret du 25 février 2019 voté à l'unanimité par le Parlement de la Communauté germanophone. Son rôle consistera à préparer, mettre en œuvre et suivre les assemblées citoyennes. Il est composé de 24 citoyens tirés au sort parmi les citoyens ayant préalablement participé à une assemblée citoyenne. Fixant la durée du mandat à 18 mois, le décret prévoit également que la rotation des membres intervient tous les 6 mois par tiers. L'alinéa 2 du même article dispose que le conseil citoyen élit en son sein un président qui dirige les séances et ce durant 6 mois maximum. Pour des questions de parité évidente, les présidents élus seront alternativement une femme et un homme.

Pour leur part, les assemblées citoyennes sont convoquées ponctuellement en vue d'élaborer des recommandations sur des sujets particuliers établis préalablement par le conseil citoyen. L'article 3 du décret prévoit que, par année civile, entre une et trois assemblées citoyennes soient convoquées. Selon l'alinéa 2 du même article, les assemblées citoyennes se composent de 25 à 50 citoyens tirés au sort. C'est le conseil citoyen qui fixe les modalités de ce tirage au sort. Cependant, ce dernier doit tenir compte « *d'une représentation équilibrée des sexes et des tranches d'âge, d'un équilibre géographique et d'une mixité socio-économique* ». En fonction de la spécificité des thèmes, il est également prévu que le conseil citoyen puisse fixer des critères supplémentaires en vue d'obtenir une composition aussi représentative que possible de la population concernée.

La participation en tant que membre du conseil citoyen ou d'une assemblée citoyenne est volontaire et toute participation entraîne une compensation financière s'élevant à 37,50 euros par demi-journée de travail. Les citoyens participants recevront également une indemnisation pour les frais de déplacement.

Selon l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup> du décret, « *A l'issue des délibérations, l'assemblée citoyenne formule une ou plusieurs recommandations qui seront transmises au bureau du Parlement* ». Ces recommandations sont par la suite examinées au sein d'une commission parlementaire, laquelle établit un avis sur chacune des recommandations en collaboration avec les ministres compétents. C'est à cette étape-là de la procédure qu'il est décidé si les recommandations des assemblées citoyennes doivent être mises en œuvre et comment. Il est ainsi précisé que « *Le fait que la mise en œuvre d'une recommandation ait été rejetée est motivé séparément* ». Selon l'article 10 du décret, « *le conseil citoyen assure le suivi des recommandations qui, conformément à l'avis de la commission, devront être mises en œuvre* ».

Le secrétariat permanent facilite cette tâche en soumettant des rapports sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations et ce à intervalles réguliers.

Contrairement à tous les autres outils développés en Europe, le modèle d'assemblée citoyenne participative développé par la communauté germanophone met un terme à la problématique de l'initiative. En effet, le conseil citoyen et l'assemblée citoyenne étant entièrement composés de citoyens, ceux-ci ont entre leurs mains tous les pouvoirs nécessaires pour imposer les thèmes qu'ils estiment fondamentaux. Fort de ce rôle déterminant et d'une telle influence sur le processus décisionnel, les citoyens devraient s'impliquer davantage dans la vie politique renforçant ainsi les institutions démocratiques. Quand bien même, selon les estimations, un seul citoyen germanophone sur 30 aurait la chance d'être tiré au sort pour participer à cette assemblée, il ne faut pas négliger l'effet ricochet d'une telle institution. En effet, par cette logique de participation directe, la personne tirée au sort se transforme et transforme son entourage via le partage, le débat, la recherche d'information ; un avantage considérable par rapport aux politiciens élus. De la même manière, en termes de calendrier politique, n'étant en quête d'aucune popularité liée à des élections imminentes, les citoyens pourront pleinement se concentrer sur l'intérêt général à long terme.

### *b. Un mécanisme transposable à l'échelle européenne*

Si nous transposons ce type de mécanisme au niveau européen, une telle assemblée ne semble pouvoir dépendre que du Parlement européen, lui-même déjà détenteur de la légitimité populaire en tant qu'élu au suffrage universel direct. Associer cette assemblée à une autre institution, qu'elle que fut celle-ci, créerait vraisemblablement une confrontation de légitimité.

Dans l'hypothèse d'une assemblée citoyenne européenne, la problématique posée est donc celle de l'initiative. Les tirés au sort devraient conserver cette dernière sous peine de devenir

un simple outil consultatif ce qui, nous l'avons vu, est le défaut de nombres d'outils utilisés au niveau européen comme étatique. Dès lors, la compétence principale de cette assemblée ne serait pas de valider ou invalider les propositions législatives émises par la Commission européenne, ce qui est la prérogative du Parlement. Le mécanisme législatif existant resterait donc sensiblement le même. Pour exercer l'initiative, l'assemblée citoyenne interviendrait à travers les demandes de propositions législatives émises par le Parlement en direction de la Commission européenne (article 225 du TFUE). Ce mécanisme renforcerait donc considérablement le poids du Parlement européen dans le jeu politique de légitimité relative des institutions.

### Pour exercer l'initiative, l'assemblée citoyenne interviendrait à travers les demandes de propositions législatives émises par le Parlement

Il ne s'agit donc pas de distinguer cette assemblée citoyenne européenne potentielle du Parlement européen comme deux organes indépendants l'un de l'autre, mais davantage de faire de ces deux institutions des collaboratrices. Dès lors, une telle assemblée se caractériserait par son droit d'initiative mais également par un droit d'amendement sur les textes législatifs en provenance de la Commission européenne.

Contrairement au mécanisme tripartite pensé par la communauté germanophone et face à la complexité institutionnelle de l'Union européenne, les trois institutions que sont le conseil citoyen, l'assemblée citoyenne et le secrétariat permanent seraient transposées en une seule assemblée citoyenne que l'on peut imaginer composée d'environ 700 citoyens européens, équivalent au nombre de députés européens. Cependant, un tel nombre impliquerait de faire travailler les citoyens par groupes, ce qui est tout à fait envisageable. Les réunions en assemblées plénières permettraient alors à ces groupes de faire état des avancées de leurs travaux et résultats obtenus, comme c'est le cas au Parlement européen. Des délégués pourraient ensuite être désignés pour intervenir dans les débats du Parlement européen, selon un statut analogue aux shadow rapporteurs. Les députés européens se réunissant une fois par mois durant quatre jours, il pourrait en être autant de l'assemblée citoyenne européenne.

### Des délégués pourraient ensuite être désignés pour intervenir dans les débats du Parlement européen, selon un statut analogue aux shadow rapporteurs

En termes de critères retenus pour le tirage au sort, il semble que ceux choisis par la communauté germanophone soient un bon point de départ. Ainsi, on retrouverait un critère d'âge, de sexe et socio-économique. De plus, un tel développement à l'échelle européenne impose d'établir un critère de représentation par pays membres. S'il doit exister une juste représentation entre les pays au sein de cette assemblée citoyenne, il n'est peut-être pas nécessaire que le nombre de citoyens tirés au sort par pays soit proportionnel au nombre d'habitant. Enfin se pose la question des rémunérations. Les institutions de la communauté germanophone ont fait le choix d'un défraiement de 37,50 euros pas demi-journée, ce qui

peut paraître insuffisant au regard de la rémunération des députés européens ; un équilibre serait à trouver.

Tout comme en communauté germanophone, la participation citoyenne au niveau européen doit rester un choix libre. Un tiré au sort pourra dès lors refuser de participer. Il ne s'agit, en effet, dans aucun cas de remplacer la démocratie représentative ou de concurrencer le Parlement européen. L'instauration d'une telle assemblée serait avant tout un très bon moyen de relier le niveau communal au niveau local, en associant les structures déjà existantes. Cependant, il faut préciser que, dans le cas où un tel système serait mis en place, une communication de taille s'imposerait.