

Faculté de droit et de criminologie

**Commissions délibératives et
dialogue citoyen permanent : une
place pour le citoyen dans la
délibération parlementaire ?**

Auteur : Antoine Herinckx
Promoteur : Nicolas Bonbled
Année académique 2020-2021
Master en droit – Finalité État et Europe

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements

Je remercie mon promoteur, le professeur NICOLAS BONBLED, pour son accompagnement tout au long de la réalisation de ce mémoire.

Je remercie également ANNE-SOPHIE BOUVY et JONATHAN MOSKOVIC pour le temps qu'ils m'ont accordé, et pour la pertinence des réflexions et des informations qu'ils ont accepté de partager avec moi.

Je tiens à remercier également CÉCILE JADOT et JULIAN CLARENNE de m'avoir gentiment donné accès à leur article. Je remercie aussi ANNE-EMMANUELLE BOURGAUX de m'avoir permis de consulter sa thèse.

Enfin, je remercie mes proches pour leur soutien infailible.

INTRODUCTION

Nombreux font le constat, en Belgique, de l'existence d'un fossé entre citoyens et parlementaires. C'est pourquoi, depuis quelques années déjà, nos assemblées parlementaires cherchent à impliquer d'avantage le citoyen non-élu à la délibération parlementaire. La récente réforme du droit de pétition témoigne de cette volonté de renforcer le dialogue entre représentants et représentés. S'inscrivant dans cette ambition de mettre l'accent sur « la dimension délibérative de la participation citoyenne »¹, certaines assemblées ont récemment décidé de franchir un pas important en ancrant juridiquement la participation de citoyens non-élus à la délibération parlementaire.

Ainsi, le Parlement de la Communauté germanophone a adopté le 25 février 2019 un décret instituant un dialogue citoyen permanent². Ce mécanisme permet à une assemblée composée de citoyens tirés au sort de formuler des recommandations sur des thématiques données, et de les transmettre aux députés en vue d'un suivi. En décembre 2019, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (ci-après COCOM) et l'Assemblée de la Commission communautaire française (ci-après COCOF) ont quant à eux fait le choix de modifier leurs règlements respectifs afin d'y insérer la possibilité de créer des commissions délibératives³. Lors de ces commissions délibératives, citoyens tirés au sort et parlementaires sont amenés à formuler ensemble des recommandations qui feront, elles aussi, l'objet d'un suivi. Suivant la démarche entreprise à Bruxelles, le Parlement wallon introduit lui aussi, en octobre 2020, le dispositif des commissions délibératives dans son règlement d'assemblée⁴.

Véritables innovations démocratiques, les mécanismes de commissions délibératives et de dialogue citoyen suscitent le plus grand intérêt des experts de la démocratie délibérative, tant

¹ J. CLARENNE, « Réviser l'article 57 de la Constitution. Pour une démocratie plus ouverte aux processus délibératifs au sein des Parlements », *Chroniques de droit public*, n°2, 2019, p. 282.

² Décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019 instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone, *M.B.*, 12 avril 2019.

³ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 13 décembre 2019, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., art. 25/1 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française du 20 avril 2020, *Doc.*, Ass. COCOF, art. 42ter.

⁴ Règlement du Parlement wallon du 23 juin 2021, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°636/1, art. 130bis.

au niveau national que mondial⁵. Pour D. VAN REYBROUCK, co-initiateur du G1000⁶ et écrivain, le dialogue citoyen permanent est « une primum mondiale. Avec cette avancée, la Communauté germanophone devient un laboratoire pour le reste de l'Europe »⁷.

Pour le juriste, l'institutionnalisation des commissions délibératives et du dialogue citoyen suscite de nombreuses questions. Parmi celles-ci, la plus fondamentale nous paraît être celle de la place qu'offrent ces deux dispositifs au citoyen dans la délibération parlementaire. Comment l'implication du citoyen au sein de ces dispositifs est-elle prise en compte sur le plan juridique ? Les assemblées parlementaires doivent-elles respecter certaines obligations pour garantir l'effectivité de ces mécanismes ?

Pour tenter de répondre à ces interrogations, le présent travail propose une analyse qui se décline en trois parties.

La première partie de notre travail cherchera à analyser le contexte dans lequel l'institutionnalisation des commissions délibératives et du dialogue citoyen s'inscrit. Nous observerons que nos différentes assemblées parlementaires, à la recherche d'un renouveau démocratique, mobilisent les outils de démocratie délibérative pour tenter de remédier aux critiques que connaît notre régime politique actuel.

La seconde partie de notre travail sera consacrée à une analyse comparative des deux dispositifs. Après avoir brièvement exposé le processus qui a mené à leur institutionnalisation, nous exposerons la structure et le fonctionnement des commissions délibératives et du dialogue citoyen. Nous terminerons cette deuxième partie en abordant les premières mises en œuvre des commissions délibératives et du dialogue citoyen.

⁵ OECD, « Innovation en matière de participation citoyenne et nouvelles institutions démocratiques : être au rendez-vous de la vague délibérative », 2020, disponible sur <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>, consulté le 13 août 2021 ; C. CHWALISZ, « A new wave of deliberative democracy », disponible sur <https://carnegieeurope.eu/2019/11/26/new-wave-of-deliberative-democracy-pub-80422>, 26 novembre 2019.

⁶ Le G1000 est une plateforme qui soutient les innovations démocratiques en Belgique. Il s'agit aussi du nom donné à l'expérience démocratique ayant rassemblé des centaines de belges entre 2011 et 2012 (voy. *infra*, Partie I, Chapitre 2, Section 3, Sous-section 2).

⁷ Y. DEJAEGHERE, « G1000 : Innovation démocratique en Communauté germanophone », disponible sur https://www.futuregenerations.be/sites/www.futuregenerations.be/files/documents/news/20190226_dgpermanentcitizensassembly_communiquepresse.pdf, consulté le 15 août 2021.

La troisième partie de notre travail tâchera d'examiner sur le plan juridique, la place donnée aux citoyens dans la délibération parlementaire au travers des mécanismes de commissions délibératives et de dialogue citoyen. Pour ce faire, nous analyserons les prérogatives que ces deux dispositifs semblent octroyer aux citoyens tirés au sort. Nous examinerons dans un premier temps quelles sont ces prérogatives et en quoi, dans les textes, les mécanismes de dialogue citoyen et de commissions délibératives semblent attribuer des prérogatives similaires. Nous tâcherons dans un second temps d'analyser la nature juridique de ces prérogatives et en quoi celle-ci diffère pour chacun des mécanisme. Nous terminerons par confronter l'existence de ces prérogatives avec les exigences de notre Constitution en matière de participation citoyenne.

Une remarque s'impose avant d'entamer notre analyse. Le sujet passionnant de la participation citoyenne, et plus particulièrement de l'effectivité des mécanismes permettant cette participation, se trouve à l'intersection de plusieurs disciplines. Le présent travail propose une analyse centrée sur le domaine juridique en utilisant, lorsque cela est nécessaire, les éclairages des sciences politiques.

PARTIE I. CONTEXTE : RECHERCHE D'UN RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE

Les termes sont nombreux pour décrire l'état actuel de notre démocratie. Les travaux parlementaires ayant mené à l'institutionnalisation des commissions délibératives et du dialogue citoyen permanent évoquent un « désenchantement de la démocratie représentative », une « crise de confiance envers les institutions », un « fossé entre les citoyens et les citoyennes et leurs institutions », les sentiments de « désillusion » et « d'impuissance politique » ressentis par la population qui ne sait plus qui prend la décision politique, ni à quel niveau, ou encore la dépendance de nos institutions aux cycles électoraux.⁸ Face à ces constats, l'introduction de mécanismes permettant la participation de citoyens à la délibération parlementaire apparaît comme une manière de moderniser la démocratie représentative et de la faire évoluer « vers une forme novatrice »⁹ en permettant aux citoyens de « contribuer pratiquement au travail d'une institution démocratique »¹⁰ et ainsi de favoriser une meilleure compréhension des processus de décision politique¹¹. Il s'agit d'une question de légitimité démocratique¹². La première partie de ce travail aura dès lors pour objectif d'analyser cette démarche, à savoir la recherche d'un nouveau démocratique. Nous tenterons d'abord d'analyser ce que D. VAN REYBROUCK résume par les termes de « fatigue démocratique » et les raisons de cette fatigue¹³ (Chapitre 1). Nous examinerons ensuite pourquoi et comment les outils de démocratie délibérative, plus précisément ceux basés sur le tirage au sort, sont utilisés pour tenter de remédier à cette fatigue démocratique (Chapitre 2).

⁸ Proposition de modification du règlement visant à introduire la faculté de créer des commissions délibératives entre députés et citoyens composées de députés et invitant des citoyens tirés au sort à participer à leurs travaux, développements, *Doc.*, Rég. Brux.-Cap. et Ass. réun. C.C.C., 2019-2020, n°A-100/1 et B-19/1, p. 1 et 2 ; Proposition de modification du règlement introduisant la faculté de créer des commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort, développements, *Doc.*, Ass. COCOF, 2019-2020, n°13/1, p. 3 ; Proposition de modification du Règlement du Parlement de Wallonie visant à consacrer la constitution de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort, développement, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°248/1, p. 3 ; Dekretvorschlag zur einföhrung eines permanenten Bfürgerdialogs in der Deutschsprachigen gemeinschaft, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 3.

⁹ Proposition de modification du règlement introduisant la faculté de créer des commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort, Rapport fait au nom de la commission spéciale du Règlement, Ass. COCOF, 2019-2020, 6 décembre 2019, n°13/2, p. 3.

¹⁰ Développement précité, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°248/1, p. 3.

¹¹ Exposé des motifs précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 3.

¹² Développements précités, *Doc.*, Rég. Brux.-Cap. et Ass. réun. C.C.C., 2019-2020, n°A-100/1 et B-19/1, p. 1 et 2 ; Développements précités, *Doc.*, Ass. COCOF, 2019-2020, n°13/1, p. 3.

¹³ D. VAN REYBROUCK, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2018, p. 26.

Chapitre 1. La fatigue démocratique

Le syndrome de fatigue démocratique semble se manifester principalement par un manque de confiance grandissant des citoyens (Section 1). Remonter aux origines de notre régime politique représentatif permet d'expliquer ce sentiment de défiance et nous amène à la conclusion que nos institutions représentatives sont appelées à être complétées par de nouveaux dispositifs démocratiques (Section 2).

Section 1. Un manque de confiance grandissant

Le récent rapport sur la nécessaire modernisation de notre système démocratique montre qu'il n'est plus aussi évident pour les citoyens de confier leur destin à des individus, *a priori*, loin de leurs réalités, ayant pour priorité l'accomplissement d'objectifs partisans et leur maintien au pouvoir¹⁴. En raison notamment de la surreprésentation de certaines professions dans les assemblées ou du cloisonnement du système politique, les représentants élus seraient coupés des réalités populaires¹⁵. De plus, certains dénoncent l'existence en Belgique d'une partitocratie ou partitocratie¹⁶. Ce terme renvoie à la tendance des partis politiques à substituer leurs propres intérêts à l'intérêt général. La politique gouvernementale est alors dictée par la discipline des partis et les parlementaires sont vus comme les représentants de leurs partis et non du peuple. Le contrôle des décisions politiques revient aux partis politiques et non aux institutions.¹⁷

Cet effritement du lien représentatif s'accompagne selon V. DE COOREBYTER d'une crise de la délégation. En raison de l'individualisme croissant qui caractérise notre société, « le citoyen n'est plus convaincu que «son» représentant est forcément mieux qualifié que lui pour décider en son nom »¹⁸. Les conséquences concrètes de ce manque de confiance s'observent notamment avec la hausse du taux d'abstention, la volatilité de l'électorat, la désertion des partis politiques, l'impopularité des dirigeants ou encore le succès des discours populistes et technocratiques¹⁹.

¹⁴ 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, constatations et recommandations, Sén., 2020-2021, 7-117/5, p. 4.

¹⁵ V. DE COOREBYTER, « Les partis et la démocratie », *Les dossiers du CRISP*, n°64, 2005/2, p. 91 – 92.

¹⁶ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 264-269.

¹⁷ C. VAN WYNSBERGHE, « La « partitocratie », pour le meilleur ou pour le pire », *Politique*, n°79, 2013.

¹⁸ 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, auditions, Sén., 2020-2021, 7-117/6, p. 17.

¹⁹ D. CALUWAERTS, « L'état de la démocratie représentative », *Démocratie représentative : vers la fin d'un modèle ? Diagnostic et remèdes*, colloque placé sous la présidence des Professeur H. Reynaert, M. Reuchamps et P. Verjans, 22 septembre 2015, p. 17-18.

Section 2. L'incomplétude de la démocratie représentative

Selon de nombreux observateurs, cette défiance de la population à l'égard de ceux chargés de prendre les décisions politiques est intrinsèquement liée au fonctionnement de notre démocratie représentative. Plus précisément, la place qu'occupent les élections dans notre régime politique fait l'objet de nombreuses remises en question²⁰. En ce que les élections cantonnent la population à s'exprimer lors du seul moment du vote, elles ne permettent pas un réel dialogue entre représentés et représentants, entraînant naturellement un manque de confiance des premiers à l'égard des seconds²¹. Selon F. DEBRAS, « au XXI^e siècle, la représentation ne serait plus assimilée à une participation active des individus dans le processus décisionnel, mais plutôt à un rôle minimal et épisodique qui ne serait qu'une composante parmi d'autres de la notion de citoyenneté »²².

Face à ces constats, les ouvrages faisant le diagnostic d'une « crise de la démocratie représentative » ou de « crise de la représentation » se multiplient²³. B. MANIN nous invite toutefois à la nuance, le concept de crise étant à utiliser avec précaution lorsque l'état de nos démocraties est diagnostiqué : « pour que la notion de crise soit utile à l'analyse, il faut ne l'employer que sous certaines conditions. Il faut, en particulier, que des événements ou développements attestés paraissent pour quelque raison incompatibles avec les caractères constitutifs de l'objet considéré, menaçant potentiellement sa survie. Faute d'une telle exigence, les diagnostics de crise deviennent des lieux communs de faible valeur informative. (...) Deux facteurs nourrissent, en outre, la prolifération des diagnostics de crise : d'une part, la propension répandue à idéaliser le passé, et d'autre part, le fait que l'annonce d'une crise dans une activité quelconque est plus susceptible d'attirer l'attention des éditeurs et des lecteurs, même

²⁰ D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*, p. 52-82 ; L'auteur parle de « fondamentalisme électoral » : les élections sont vues comme indissociables de l'idée même de démocratie.

²¹ H. POURTOIS, « Les élections sont-elles nécessaires à la démocratie ? », *Philosophiques*, n°43/2, 2016, p. 411-439. D. COURANT parle « d'électocratie représentationnelle » : « les élus ont le pouvoir et non le peuple qu'ils prétendent représenter sans pour autant en être représentatifs » (D. COURANT, « La légitimité des assemblées citoyennes tirées au sort : quelle institutionnalisation pour la démocratie délibérative ? », *Silomag*, n° 10, 2019).

²² F. DEBRAS, « Le monopole de la légitimité démocratique », *Rev. dr. ULg.*, 2015/2, p. 404.

²³ L. DAMAY et C. MERCENIER, « Démocratie participative. Quelques éclairages sur les enjeux », *Mouv. comm.*, n° 924, 2018, p. 12 à 18 ; D. CALUWAERTS, « L'état de la démocratie représentative », *Démocratie représentative : vers la fin d'un modèle ? Diagnostic et remèdes*, colloque placé sous la présidence des Professeurs H. Reynaert, M. Reuchamps et P. Verjans, 22 septembre 2015, p. 17 à 21 ; Y. PAPADOPOULOS, *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013 ; P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Points, 2010 ; L. DE WINTER et P. DUMONT, « La crise de la démocratie en Belgique et en Europe : diagnostics et remèdes », *La démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques entre crise et renouveau*, C. Gobin et B. Rihoux (dir.), Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2000, p. 101 à 108.

académiques, que l'analyse du cours de cette activité »²⁴. Le philosophe français nous incite donc à étudier l'histoire de la démocratie représentative.

De fait, la remise en question de notre démocratie représentative doit nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur ses racines²⁵. À cet égard, il convient de rappeler qu'aux origines, démocratie et représentation sont loin d'être des synonymes. J. MADISON oppose ainsi les concepts de démocratie antique et de république moderne fondée sur la représentation²⁶. Les élections et la représentation ont alors avant tout un caractère aristocratique. Elles ont pour but de désigner, parmi la population, les personnes les plus sages et les plus à même de gouverner²⁷. C'est pourquoi certains auteurs décrivent l'évolution de notre régime politique comme la démocratisation progressive du « gouvernement représentatif »²⁸. Selon A-E. BOURGAUX, « la démocratisation désigne un processus évolutif, une tendance à suivre, un idéal à gagner. Elle met en exergue le caractère fondamentalement ouvert, graduel, partiel et pluriel de la transformation démocratique de notre gouvernement »²⁹.

Selon cette conception, le régime représentatif est, depuis ses origines, incomplet. Comme l'exprime B. MANIN, « la démocratie représentative est particulièrement apte à accueillir de nouvelles institutions supplémentaires parce qu'elle ne constitue pas, par principe, un tout systématique et unifié »³⁰. Notre régime représentatif actuel ne devrait donc pas être remplacé, mais complété, notamment par des outils de démocratie délibérative³¹.

²⁴ H. LANDEMORE, B. MANIN, et N. URBINATI, « La démocratie représentative est-elle réellement démocratique ? », *La vie des idées*, disponible sur <https://laviedesidees.fr/La-democratie-representative-est-elle-reellement-democratique.html>, 7 mars 2008. Voy. en ce sens les développements de A-E. BOURGAUX pour qui « Partir du constat selon lequel la démocratie représentative serait en crise, c'est donc tout à la fois décréter que la situation est négative, que cette situation négative est exceptionnelle par rapport à une situation réputée normale, que cette situation normale est meilleure que cet état de crise et que pour en sortir, il est nécessaire d'en retourner à cette situation normale » (A-E. BOURGAUX, *La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée ?*, thèse de doctorat soutenue le 16 octobre 2013 à l'Université Libre de Bruxelles, p. 71).

²⁵ F. DEBRAS, *op. cit.*, p. 395.

²⁶ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 12.

²⁷ J. MADISON, « Federalist Papers n°10 », disponible sur <https://billofrightsinstitute.org/primary-sources/federalist-no-10>, 1787. Cette conception de la représentation a, à l'époque, fait l'objet de vives critiques par J-J. ROUSSEAU (P. CRIGNON, « La critique de la représentation chez Rousseau », *Les études philosophiques*, n°83, 2007/4, p. 481-497.).

²⁸ Le concept de gouvernement représentatif est préféré par B. MANIN au concept de démocratie représentative (B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 11-19).

²⁹ A-E. BOURGAUX, *La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée ?*, *op. cit.*, p. 153.

³⁰ B. MANIN, « Résilience de la démocratie représentative », *Rev. dr. ULg.*, 2015/2, p. 422.

³¹ B. MANIN, « Résilience de la démocratie représentative », *ibidem*, p. 421 – 427 ; H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, « Prendre plus au sérieux la fonction législative des parlementaires », *Rev. b. dr. const.*, n°3-4, 2014, p. 345 ; H. DUMONT et F. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, H. Dumont et al. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 247-248.

Chapitre 2. Le tournant délibératif

Face à la remise en question des principes qui sous-tendent la démocratie représentative, les initiatives tendant à intégrer le citoyen dans la décision politique se multiplient. Depuis les années 1980, cet intérêt pour la participation citoyenne a pris un tournant délibératif : il ne s'agit pas seulement de faire participer des citoyens à la vie publique, cette participation doit aussi être délibérative³². Depuis lors, ce que Y. SINTOMER et L. BLONDIAUX appellent « l'impératif délibératif »³³, suscite un intérêt grandissant, tant sur le plan théorique que sur le plan de l'innovation démocratique. Nous aborderons dans un premier temps ce que recouvre le concept de démocratie délibérative (Section 1). Dans un second temps, nous étudierons l'intérêt grandissant pour les mécanismes de démocratie délibérative basés sur le tirage au sort (Section 2). Dans un troisième temps, nous évoquerons le nombre croissant d'expériences de démocratie délibérative dans le monde et celles qui ont pris place en Belgique depuis le début des années 2000 (Section 3).

*Section 1. Le concept de démocratie délibérative*³⁴

D. THOMPSON et A. GUTMANN définissent la démocratie délibérative de la manière suivante : “we can define deliberative democracy as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future”³⁵. Les outils de démocratie délibérative ont donc avant tout pour but d'impliquer le citoyen dans le processus d'échange des volontés qui précède la prise de décision. La légitimité d'une décision ne repose pas sur l'agrégation des volontés individuelles mais sur la délibération de l'ensemble de la

³² A. FLORIDIA, "The Origins of the Deliberative Turn", *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, A. Bächtiger *et al.* (dir.), Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 35-51 ; M. REUCHAMPS et D. CALUWAERTS, « Le tournant participatif et délibératif », *La participation en action*, F. Claisse *et al.* (dir.), Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2013, p. 9 -19.

³³ L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, n°63, 2009/1, p. 28-38.

³⁴ Le concept de démocratie délibérative tel qu'on le connaît aujourd'hui a été grandement influencé par les théoriciens J. HABERMAS et J. RAWLS, voy. A. FLORIDIA, *op. cit.*, p. 47-50.

³⁵ D. THOMPSON et A. GUTMANN, *Why deliberative democracy?*, Princeton University Press, Princeton, 2004, p. 7. Il s'agit de la définition utilisée dans le vade-mecum adopté pour les commissions délibératives bruxelloises (Vade-mecum et glossaire établis par le groupe de travail « Commissions délibératives », en application de l'article 42ter du Règlement, Ass. COCOF, 2019-2020, n°19/1, p. 5).

communauté³⁶. En d'autres mots, « la décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous »³⁷.

Les mécanismes de démocratie délibérative se différencient en ce sens des mécanismes de démocratie directe. Tandis que les premiers visent à développer une participation dite qualitative, les seconds cherchent à impliquer la majorité de la population dans la prise de décision (participation quantitative). Les techniques de démocratie délibérative et de démocratie directe ne sont toutefois pas exclusives l'une de l'autre³⁸.

Section 2. Les outils délibératifs basés sur le tirage au sort

Les assemblées bruxelloises, wallonne et germanophone ont fait le choix d'institutionnaliser des dispositifs délibératifs basés sur le tirage au sort. En ce que de tels mécanismes font délibérer ensemble citoyens élus et citoyens tirés au sort, la question de la complémentarité de ces deux logiques représentatives se pose. P-E. VAN DAMME considère que des procédures telles que le tirage au sort et l'élection sont complémentaires lorsqu'elles « possèdent des vertus distinctes dont la combinaison apporte une plus-value »³⁹. Plusieurs éléments semblent indiquer que, sur les plans épistémique (Sous-section 1) et de la légitimité (Sous-section 2), les méthodes de tirage au sort et des élections sont complémentaires. Avant d'en expliquer les raisons, il convient de souligner que l'utilisation du tirage au sort en politique s'accompagne de certaines interrogations : comment éviter que seuls les citoyens qui aient le temps, les moyens et de l'intérêt participent ? Comment ne pas mener à la création d'une élite citoyenne ou une politisation de la fonction ?⁴⁰ Ces questions relevant principalement du champ de l'expérimentation, nous ne les abordons pas dans le cadre du présent travail.

³⁶ A. FLORIDIA, *op. cit.*, p. 42.

³⁷ B. MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 81-82.

³⁸ M. PAOLETTI et L. MOREL, « Le référendum : une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative », *Le tournant délibératif de la démocratie*, L. Blondiaux et B. Manin (dir.), Paris, Presses de Science Po, 2021, p. 201-223 ; J. GASTIL et R. RICHARDS, « Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies », *Politics and Society*, vol. 41, 2013/2, p. 253-281.

³⁹ P-E VANDAMME, « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », *Rev. fr. de science politique*, vol. 68, no. 5, 2018, p. 876-877.

⁴⁰ Ces questions ont été évoquées lors des discussions parlementaires précédant l'adoption des mécanismes de commissions délibératives (Proposition de modification du règlement du parlement de Wallonie visant à consacrer la constitution de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. w., 2020-2021, séance du 28 octobre 2020, n°7, p. 73-74 ; Proposition de modification du règlement introduisant la faculté de créer des commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort, discussion générale, *C.R.*, Ass. COCOF, 2019-2020, séances du 19 et 20 décembre 2019, n°10, p. 26) et de dialogue citoyen (Dekretvorschlag zur einföhrung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 4-6). Pour une critique belge

Sous-section 1. La complémentarité sur le plan épistémique

D'une part, la participation de citoyens à la délibération parlementaire sur base du tirage au sort présente différentes vertus épistémiques. Le tirage au sort permet d'abord une plus grande diversité sociale et cognitive, et ainsi un plus large éventail de perspectives⁴¹. Ensuite, les citoyens tirés au sort, n'ayant pas l'obligation de respecter la ligne de conduite d'un parti et de rester cohérents avec celle-ci, disposent d'une plus grande liberté délibérative que les élus. Par ailleurs, la qualité de la délibération est renforcée par le fait que les personnes sélectionnées de manière aléatoire sont plus disposées à écouter les avis d'experts qui leur sont soumis. Sachant qu'elles n'ont pas été choisies pour leurs compétences, elles seraient plus ouvertes que les parlementaires à faire évoluer leurs réflexions⁴². En ce sens, une attention plus grande est accordée à la sélection des experts qui encadreront le processus délibératif. Enfin, le tirage au sort permet de se détacher des cycles électoraux et d'aborder des thèmes qui transcendent le court-termisme des échéances électorales⁴³.

D'autre part, les élections apportent une plus-value en termes de redevabilité, de circulation de l'information, de formation du jugement politique, de mobilisation politique et de filtre de compétence⁴⁴.

Sous-section 2. La complémentarité sur le plan de la légitimité

Compléter nos institutions représentatives basées sur l'élection par des méthodes donnant la possibilité à des citoyens tirés au sort de participer à la délibération permet une pluralité des sources de légitimité. Cette diversité de sources de légitimité renforce la légitimité globale de notre système. En ce qu'elles sont imparfaites, les légitimités propres à l'élection et au tirage au sort ont vocation à se compléter. D'un côté, les élus tirent leur légitimité d'une logique

récente de l'utilisation du tirage au sort en politique, voy. par exemple : G. GRANDJEAN, « Le tirage au sort des citoyens est apolitique et inégalitaire », disponible sur <https://www.lalibre.be/debats/opinions/le-tirage-au-sort-de-citoyens-est-apolitique-et-inegalitaire-5de554759978e272f955ee52>, 3 décembre 2019.

⁴¹ H. LANDEMORE, "Deliberation, Cognitive Diversity, and Democratic Inclusiveness: An Epistemic Argument for the Random Selection of Representatives", *Synthese*, n°190, 2013 p. 1218-1228 ; H. LANDEMORE, *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton, Princeton University Press, 2013.

⁴² D. COURANT, « La légitimité des assemblées citoyennes tirées au sort : quelle institutionnalisation pour la démocratie délibérative ? », *op. cit.*.

⁴³ Par exemple, le thème de la crise climatique. Voy. par exemple : D. COURANT, « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française », *Arch. phil. droit*, n°62, 2020, p. 309-330 ; M-K. MACKENZIE, "Deliberation and Long-Term Decisions: Representing Future Generations", *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

⁴⁴ P-E VANDAMME, *op. cit.*, p. 6-7.

d'autorisation. En votant, les citoyens consentent à être représentés et à ce que leurs représentants décident en leur nom. Cette conception subit toutefois certaines critiques⁴⁵, certains auteurs estimant que le vote signifie simplement l'expression d'une préférence⁴⁶. Outre cette légitimité d'autorisation, les parlementaires tirent leur légitimité du fait qu'ils doivent, en principe, rendre des comptes aux électeurs. La reddition des comptes constitue selon B. MANIN le fondement du lien représentatif⁴⁷. La périodicité des élections permet alors d'écarter les personnalités élues qui n'auraient pas tenu leurs promesses⁴⁸.

D'un autre côté, les citoyens choisis aléatoirement tirent leur légitimité d'une logique de similarité. Le reste de la population a en principe plus de chance de se sentir représenté, une parfaite similarité restant impossible.⁴⁹ En outre, en raison de leur indépendance politique, les citoyens tirés au sort peuvent bénéficier d'une légitimité d'impartialité. N'étant soumis à aucune discipline de parti, ils sont plus disposés à prendre des décisions en accord avec l'intérêt général⁵⁰.

En résumé, « il y a sans doute beaucoup à gagner dans l'usage conjoint du tirage au sort et de l'élection en politique, à condition de concevoir ces deux modes de sélection comme complémentaires et tous deux imparfaits, et de penser les conditions permettant de tirer le meilleur profit de leurs atouts respectifs »⁵¹.

Section 3. La montée du paradigme délibératif

Le nombre d'expériences de démocratie délibérative à travers le monde depuis les années 1980 ne fait qu'augmenter. Après avoir abordé la variété d'expériences qui ont pris place à travers le monde (Sous-section 1), nous dresserons un bref état des lieux des expériences passées de démocratie délibérative en Belgique (Sous-section 2).

⁴⁵ H. LANDEMORE, *Open democracy - Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2020, p. 123-127.

⁴⁶ A. ABIZADEH, "Representation, Bicameralism, Political Equality, and Sortition: Reconstituting the Second Chamber as a Randomly Selected Assembly", *Perspectives on Politics*, 2020, p. 1-16.

⁴⁷ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 301.

⁴⁸ Y. LEJEUNE, « Brèves considérations sur la gestion des risques délibératifs dans une démocratie représentative », *Rev. dr. Ul.g.*, 2015/2, p. 429-437.

⁴⁹ Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011, p. 207-211.

⁵⁰ D. COURANT, « Penser le tirage au sort. Modes de sélection, cadres délibératifs et principes démocratiques », *Expériences du tirage au sort en Suisse et en Europe : un état des lieux*, A. Chollet et A. Fontaine (dir.), Berne, Schriftenreihe der Bibliothek am Guisanplatz, 2018, 269-270 ; B. MANIN, « Résilience de la démocratie représentative », *op. cit.*, p. 423-424.

⁵¹ P-E VANDAMME, *op. cit.*, p. 8-9. En ce sens, voy. B. MANIN, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? », *Raisons politiques*, n°42, 2011/2, p. 83-113.

Sous-section 1. Dans le monde

Les dispositifs de démocratie délibérative varient selon leur importance, les missions qui leur sont assignées et le niveau de pouvoir au sein duquel ils s'intègrent. Le dispositif le plus souvent utilisé est celui du mini-public, soit une assemblée composée de citoyens tirés au sort afin de débattre d'une thématique publique⁵². En 2020, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a sorti un rapport intitulé « Innovation en matière de participation citoyenne et nouvelles institutions démocratiques : être au rendez-vous de la vague délibérative »⁵³, reprenant les différents modèles et bonnes pratiques en matière de démocratie délibérative. Ce rapport montre l'attrait grandissant des mécanismes de démocratie délibérative à travers le monde.

A cet égard, il convient de souligner l'importance croissante des assemblées citoyennes. En Europe, des assemblées citoyennes ont pris « un tournant constitutionnel »⁵⁴. Ainsi, en Irlande, l'organisation de trois assemblées citoyennes tirées au sort a mené à la légalisation du mariage homosexuel et de l'avortement dans les années 2010⁵⁵. En Islande, une assemblée constituante a été chargée de modifier substantiellement la constitution (2011-2013)⁵⁶. Ces initiatives s'inscrivent dans la continuité d'autres assemblées citoyennes ayant pris place notamment en Colombie-Britannique, en Ontario et aux Pays-Bas en vue d'une réforme du code électoral⁵⁷. L'organisation d'une Convention citoyenne pour le Climat en France en 2020 est aussi à souligner⁵⁸.

Enfin, les assemblées citoyennes sont aussi mobilisées pour traiter des questions européennes et mondiales. Au niveau européen, la Conférence sur l'avenir de l'Europe, organisée

⁵² G. SMITH et M. SETÁLA; « Mini-Publics and Deliberative Democracy », *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Andre Bächtiger *et al.* (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 5 ; R.E. GOODIN et J.S. DRYZEK, « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics & Society*, 34 (2), 2006, p. 220.

⁵³ Disponible sur <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>, consulté le 13 août 2021.

⁵⁴ J. SUITER et M. REUCHAMPS, « A constitutional turn for deliberative democracy in Europe ? », *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, J. Suiter et M. Reuchamps (dir.), Colchester, ECPR Press, 2016, p. 1-13.

⁵⁵ D. COURANT, « Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalisation - The Irish Citizens' Assemblies », *Les Cahiers de l'IEPHI*, n°72, 2018, p. 1-49.

⁵⁶ H. LANDEMORE, « Inclusive Constitution Making: The Icelandic Experiment », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 23, 2015/2, p. 166-191.

⁵⁷ D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande - Tirage au sort, référendum et constitution », disponible sur <https://laviedesidees.fr/Les-assemblees-citoyennes-en-Irlande.html>, 5 mars 2019 ; D. VAN REYBROUCK, *op. cit.*, p. 162-189.

⁵⁸ D. COURANT, « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française », *op. cit.*, p. 309-330.

conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne, a pour objectif de donner la possibilité aux citoyens des pays membres de s'exprimer sur de multiples sujets via, notamment, l'organisation de panels citoyens⁵⁹. Au niveau international, des citoyens travaillent également à la création d'une assemblée citoyenne mondiale⁶⁰.

Sous-section 2. En Belgique

Entre 2001 et 2018, 38 mini-publics ont été organisés en Belgique sous des formes diverses. La majorité de ces mini-publics a été initiée par le secteur public, tant au niveau local que des collectivités fédérées et de l'autorité fédérale.⁶¹ Nous soulignons l'importance de deux de ces expériences démocratiques, à savoir l'organisation du G1000 entre 2011 et 2012 et l'organisation de multiples panels citoyens. D'initiative citoyenne, le G1000 a rassemblé plusieurs centaines de belges afin de délibérer sur des thèmes tels que la sécurité sociale et l'immigration. Si les recommandations formulées *in fine* n'ont pas été concrétisées sur le plan politique (en raison notamment de son organisation en marge des instances politiques), le G1000 a permis de populariser le thème de l'innovation démocratique en Belgique.⁶²

Il convient par ailleurs de relever l'organisation de plusieurs panels citoyens au sein des collectivités ayant institutionnalisé les mécanismes de commissions délibératives et de dialogue citoyen. Ainsi, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a organisé un panel citoyen en 2017 sur le thème de la mobilité. La Région wallonne a elle aussi organisé deux panels citoyens, l'un sur les enjeux du vieillissement en 2017 et l'autre en 2018 sur les jeunes en Wallonie⁶³. Le Parlement de la Communauté germanophone a lui organisé un panel citoyen sur la petite enfance en 2017.⁶⁴ Si ces panels citoyens ont pris place sans ancrage juridique formel, les recommandations formulées par les citoyens ont trouvé écho dans les délibérations parlementaires. En effet, les membres du panel bruxellois ont été auditionnés lors d'une séance

⁵⁹ « Déclaration commune sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe, Dialoguer avec les citoyens pour promouvoir la démocratie – Construire une Europe plus résiliente », disponible sur https://europa.eu/european-union/conference-future-europe_fr, consulté le 13 août 2021.

⁶⁰ Voy. « World Citizen's Assembly », disponible sur <https://www.worldassembly.org>, consulté le 13 août 2021.

⁶¹ J. VRYDAGH, S. DEVILLERS *et al.*, « Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2477-2478, 2020/32, p. 5-72 ; J. VAN DAMME, V. JACQUET, M. REUCHAMPS, N. SCHIFFINO, « Public Consultation and Participation in Belgium: directly engaging citizens beyond the ballot box? », *Policy analysis in Belgium*, B. Marleen et D. Aubin (dir.), Bristol, Policy Press, 2017, p. 215-234.

⁶² M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE *et al.*, « Le G-1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2344-2345, 2017/19 p. 5-104.

⁶³ Un nouveau panel citoyen « Climat » a été lancé en avril 2021 par le gouvernement wallon.

⁶⁴ Pour un exposé détaillé du déroulement de ces panels, voy. J. VRYDAGH, S. DEVILLERS *et al.*, *op. cit.*, p. 41-50.

de la commission spéciale chargée du bon déroulement et du suivi du processus. En outre, les recommandations formulées par le panel bruxellois centralisées au sein d'une « résolution citoyenne »⁶⁵ ont été intégrées dans une résolution parlementaire sans modification. Cette résolution a ensuite été transmise au gouvernement, suite à un vote à l'unanimité⁶⁶. La Ministre de la Mobilité a ensuite été entendue par la commission spéciale, en réponse aux recommandations citoyennes. Bien que reposant uniquement sur la bonne volonté politique, l'organisation de ces panels citoyens a ouvert la voie à une institutionnalisation d'outils délibératifs basés sur le tirage au sort de citoyens.

⁶⁵ Résolution citoyenne du panel citoyen « Make your Brussels Mobility », disponible sur http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2017/11/R%C3%A9solution-citoyenne-191117_FR.pdf, 19 novembre 2017.

⁶⁶ Proposition de résolution visant à valider le processus du panel citoyen « Make your Brussels Mobility » et à transmettre la résolution citoyenne au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée du suivi du panel citoyen, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, séance du 25 mai 2018, n° 32, p. 105-106 ; Proposition de résolution visant à valider le processus du panel citoyen « Make your Brussels Mobility » et à transmettre la résolution citoyenne au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée du suivi du panel citoyen, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n° A-644/1.

PARTIE II. ANALYSE COMPARATIVE DES MÉCANISMES DE COMMISSIONS DÉLIBÉRATIVES ET DE DIALOGUE CITOYEN PERMANENT

Il convient à présent d'analyser la structure organique des commissions délibératives et du dialogue citoyen permanent (Chapitre 2), ainsi que leur fonctionnement (Chapitre 3).⁶⁷ Avant de les examiner, nous retracerons brièvement le processus d'élaboration de ces deux innovations démocratiques (Chapitre 1). Nous terminerons par aborder leurs premières mises en œuvre (Chapitre 4).

Avant d'entamer notre analyse, nous précisons que, pour ce qui concerne les commissions délibératives, l'essentiel des informations concernant leur fonctionnement se trouve dans les règlements d'assemblée ainsi que dans un vade-mecum adopté sur base du règlement. Pour l'heure, seules les assemblées bruxelloises ont adopté ce vade-mecum⁶⁸, le vade-mecum wallon étant en cours d'élaboration⁶⁹.

Chapitre 1. Processus d'élaboration

Ce chapitre a pour but de comprendre ce qui a mené à l'institutionnalisation des commissions délibératives et du dialogue citoyen. Nous aborderons d'abord les facteurs décisifs qui ont mené à l'adoption du dialogue citoyen germanophone et des commissions délibératives bruxelloises et wallonnes (Section 1). Nous évoquerons ensuite la différence de contexte politique (Section 2).

Section 1. Facteurs décisifs

Sous-section 1. Commissions délibératives

Le parti politique Ecolo fut un acteur primordial dans l'adoption des commissions délibératives. Ce dernier a fait de l'innovation démocratique, un des grands points de son projet politique et

⁶⁷ Pour une visualisation schématique des mécanismes de dialogue citoyen et de commissions délibératives, voy. les schémas aux annexes 1 et 2.

⁶⁸ Vade-mecum et glossaire établis par le groupe de travail « Commissions délibératives », en application de l'article 42^{ter} du Règlement, Ass. COCOF, 2019-2020, n°19/1 ; Proposition de décision relative au vade-mecum et au glossaire des commissions délibératives (en application de l'article 25/1 du règlement), Rapport fait au nom de la commission spéciale du règlement, Rég. Brux.-Cap. et Ass. réun. C.C.C., 2019-2020, n°A-210/1 et B-40/1. Le vade-mecum bruxellois étant commun aux différentes assemblées, nous ferons par la suite uniquement référence aux pages du vade-mecum adopté par l'assemblée de la COCOF, par souci de concision.

⁶⁹ Celui-ci sera très inspiré du vade-mecum bruxellois.

avait déjà entrepris lors de la législature 2014-2019, d'introduire le dispositif des commissions délibératives au sein des règlements du Parlement wallon⁷⁰, du Parlement de la Communauté française⁷¹ et de la Chambre des représentants⁷². Ecolo s'inspire alors de la convention constitutionnelle irlandaise de 2013 qui, dans le but d'aboutir à une réforme constitutionnelle, avait associé 33 élus et 66 citoyens tirés au sort. Attiré par l'idée de faire dialoguer deux groupes qui n'y sont pas habitués, le parti politique Ecolo a pris en compte que cette association avait été une des clés du succès de l'expérience irlandaise⁷³.

Le parti Ecolo, alors dans l'opposition à l'époque, s'était vu rejeter par la majorité l'ensemble des propositions qu'il avait déposé. C'est pourquoi le succès du parti aux élections de 2019 et son accession au pouvoir à Bruxelles et en Wallonie furent des facteurs décisifs dans l'adoption des commissions délibératives rassemblant députés et citoyens tirés au sort⁷⁴. Ainsi, dans sa déclaration de politique régionale, le Gouvernement régional bruxellois (en commun avec le Collège réuni de la COCOM) déclare : « Le gouvernement défend (...) un modèle participatif renouvelé qui soutient l'émergence de dispositifs originaux représentatifs de la diversité bruxelloise et permet une réelle délibération sur des enjeux complexes, notamment via le tirage au sort (...). [Ainsi], le gouvernement soutiendra toute démarche participative s'appuyant sur une méthode rigoureuse ainsi que toute délibération effective impliquant des citoyens dans le cadre d'une réforme des dispositifs participatifs au Parlement, telle l'instauration de commissions mixtes citoyens/élus, une nouvelle réforme du droit de pétition pour en améliorer l'attractivité et en faire un outil d'initiative législative dans les mains des citoyens. Les propositions issues de ces démarches participatives seront systématiquement conclues par un débat et une réponse des institutions concernées. »⁷⁵ Dans sa déclaration de politique régionale

⁷⁰ Proposition de modification du Règlement du Parlement de Wallonie visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés, développement, *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 415/1.

⁷¹ Proposition de modification du Règlement du Parlement francophone bruxellois visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés, *Doc.*, Ass. COCOF, 2017-2018, n°94/1.

⁷² Proposition de modification du règlement de la Chambre des représentants visant à permettre la création de commissions mixtes composées de parlementaires et de citoyens tirés au sort, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n° 1977/001.

⁷³ J. VRYDAGH, J. BOTTIN *et al.*, « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021/7, n°2492, p. 11 et 12.

⁷⁴ Il semble que le rajeunissement des parlementaires a aussi permis d'innover démocratiquement (Annexe 4 : Entretien avec JONATHAN MOSKOVIC, conseiller en innovation démocratique auprès de la Présidence du Parlement francophone bruxellois).

⁷⁵ Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune – législature 2019-2024, p. 107-108. Voy. aussi la Déclaration de politique de la Fédération Wallonie-Bruxelles 2019-2024, p. 52.

pour la législature 2019-2024, le Gouvernement wallon affirme lui aussi son intention d'introduire de nouveaux modes de participation citoyenne⁷⁶.

Notons par ailleurs l'importance du rôle joué par certaines personnalités impliquées dans l'innovation démocratique, telles que J. PITSEYS et J. MOSKOVIC⁷⁷ ainsi qu'un nombre important de chercheurs en innovation démocratique et en sciences juridiques⁷⁸.

Sous-section 2. Dialogue citoyen permanent

M. REUCHAMPS et C. NIESSEN, qui ont directement participé à l'élaboration du modèle germanophone, distinguent différents facteurs décisifs dans l'élaboration du dialogue citoyen germanophone⁷⁹. Il convient ainsi de retenir en particulier la collaboration des parlementaires avec certaines personnalités du comité de pilotage du G1000. Le travail conjoint entre le Parlement et des experts de la démocratie délibérative a mené à une première expérience de dialogue citoyen en septembre et octobre 2017. Celle-ci a permis à vingt citoyens tirés au sort de se réunir et délibérer afin de formuler des recommandations en matière de politique sur la petite enfance. Le bon déroulement de cette expérience a incité l'ensemble des partis politiques à développer un mécanisme de participation citoyenne permanent. Une première proposition de modèle a été déposée le 8 octobre 2018 par le Comité de pilotage du G1000. Ce modèle sera modifié sur quelques points avant d'être adopté en séance plénière par le Parlement, le 25 février 2019, sous forme de décret.

Section 2. Contexte politique

Sur le plan politique, il convient de noter la différence de dynamique entre le développement des mécanismes à Bruxelles et en Wallonie, et en Communauté germanophone. Comme il vient d'être expliqué, l'entrée d'Ecolo dans la majorité politique à Bruxelles et en Wallonie fut l'un des facteurs décisifs dans l'adoption du modèle des commissions délibératives.

⁷⁶ Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024, p. 98.

⁷⁷ J. MOSKOVIC, qui a joué un rôle majeur dans l'institutionnalisation des commissions délibératives à Bruxelles en tant que conseiller en innovation démocratique auprès de la Présidence du Parlement francophone bruxellois, était un des experts présents lors de la convention constitutionnelle irlandaise (Annexe 4 : Entretien avec JONATHAN MOSKOVIC, conseiller en innovation démocratique auprès de la Présidence du Parlement francophone bruxellois).

⁷⁸ J. VRYDAGH, J. BOTTIN et. al., *op. cit.*, p. 25.

⁷⁹ C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/21, n°2426, p. 12 et 13.

Au contraire, du côté germanophone, la première expérience de dialogue citoyen germanophone et l'adoption du décret qui l'institutionnalise par après, ont été facilitées par l'absence de dynamique « majorité contre opposition » au cours du processus décisionnel. En effet, tous les partis politiques représentés au Parlement ont été associés à l'élaboration du modèle et tous ont compris que l'aboutissement d'un tel projet était dans leur intérêt (le projet ayant été voté juste avant les élections de mai 2019, chaque parti pouvait revendiquer sa participation).⁸⁰ Par ailleurs, l'adoption d'un mécanisme aussi ambitieux que le dialogue citoyen a été facilité par les contacts informels qu'entretiennent les citoyens avec les mandataires politiques. Le Parlement de la Communauté germanophone, qui compte un peu moins de 80 000 habitants, connaît en effet une tradition de « consultation informelle »⁸¹ avec la population.⁸²

Enfin, il convient de souligner que des échanges ont eu lieu entre les assemblées bruxelloises et le Parlement germanophone afin que les élus bruxellois puissent apprendre du mécanisme de dialogue citoyen. Ces réunions ont permis aux députés bruxellois d'être convaincus du bien-fondé de l'introduction d'un outil de démocratie délibérative.⁸³

Chapitre 2. Structure et organes

Section 1. Commissions délibératives

En ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la COCOM d'une part et l'Assemblée de la COCOF d'autre part, les commissions délibératives sont respectivement composées de 45 et 36 citoyens tirés au sort (ce nombre pouvant être modifié sur proposition du Bureau élargi) et des mêmes députés que ceux appartenant à la commission permanente ayant dans ses attributions le sujet débattu⁸⁴. Les commissions délibératives du Parlement wallon sont quant à elles composées de 30 citoyens tirés au sort et des députés composant la Commission permanente considérée par la Conférence des présidents

⁸⁰ C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, *op. cit.*, p. 12.

⁸¹ C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, *ibidem*, p. 3.

⁸² Annexe 4 : Entretien avec JONATHAN MOSKOVIC, conseiller en innovation démocratique auprès de la Présidence du Parlement francophone bruxellois.

⁸³ Annexe 4 : Entretien avec JONATHAN MOSKOVIC, conseiller en innovation démocratique auprès de la Présidence du Parlement francophone bruxellois.

⁸⁴ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §4 et §5, al. 1 et 2 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42ter, §5, al 1.

comme la plus apte à traiter l'initiative⁸⁵. Les différents règlements prévoient un défraiement pour les citoyens tirés au sort⁸⁶.

Le tirage au sort se fait en deux étapes et sur base volontaire. Dans un premier temps, une lettre d'invitation⁸⁷ est envoyée à un nombre défini de citoyens tirés au sort parmi l'ensemble des personnes âgées de 16 ans accomplis, domiciliées sur le territoire de la Région bruxelloise et wallonne (certaines causes d'exclusion étant prévues⁸⁸). Dans un second temps, un deuxième tirage au sort est effectué parmi les personnes ayant répondu favorablement à la lettre d'invitation qui leur a été envoyée. Ce deuxième tirage au sort se fait sur base de critères retenus dans le but d'obtenir la plus grande représentativité des citoyens possible. Les textes réglementaires mentionnent ainsi les critères suivants : l'âge, le genre, la langue (pour Bruxelles), la répartition géographique et le niveau de formation. Les assemblées bruxelloises ont décidé d'établir un partenariat avec le SPF BOSA (SPF Stratégie et Appui) portant notamment sur l'organisation de ces tirages au sort.⁸⁹ Les conditions prévues pour devenir membre d'une commission délibérative sont donc plus ouvertes que pour devenir électeur. Les personnes âgées de 16 à 18 ans ainsi que les étrangers, ne disposant pas du droit de vote lors des élections régionales, peuvent en effet être tirées au sort pour prendre part à une commission délibérative⁹⁰.

Ces commissions sont par ailleurs assistées d'un comité d'accompagnement⁹¹ chargé des missions suivantes pour un mandat de deux ans : « 1° définir les éventuels critères pertinents supplémentaires pour le tirage au sort et procéder aux opérations de tirage au sort des citoyens

⁸⁵ Règlement du Parlement wallon précité, art. 130*bis*, §7, al. 1.

⁸⁶ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §7 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42*ter*, §7 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130*bis*, §10 ; Vade-mecum et glossaire précités, p. 14.

⁸⁷ Voy. par exemple à Bruxelles : <https://democratie.brussels/assemblees/sans-abrisme/f/103/>, <https://democratie.brussels/assemblees/gestion-crise/f/109/>, consulté le 9 août 2021.

⁸⁸ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §6 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42*ter*, §6 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130*bis*, §1.

⁸⁹ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §5 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42*ter*, §5 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130*bis*, §8 ; Vade-mecum et glossaire précités, p. 10-13. Outre ces critères, le comité d'accompagnement peut décider d'ajouter des critères supplémentaires en fonction du thème traité. Ainsi, lors des deux premières commissions délibératives organisées à Bruxelles, il a été tenu compte des critères supplémentaires suivants : emploi, disposition d'une connexion internet et le fait qu'un citoyen soit propriétaire, locataire ou aucun des deux.

⁹⁰ J. VRYDAGH, J. BOTTIN *et al.*, *op. cit.*, p. 27.

⁹¹ À Bruxelles, celui-ci est commun aux différentes assemblées.

en toute transparence et impartialité ; 2° assurer une information utile, accessible et publique aux membres de la commission et aux citoyens tirés au sort en veillant à la diversité des points de vue ; 3° accompagner l'organisation et l'animation des débats en étant attentif à l'expression de tous les membres des commissions ; 4° rédiger un rapport d'évaluation du processus à l'issue de sa mission ». ⁹² Ce comité est composé de quatre chercheurs et praticiens dans le domaine de la participation citoyenne ainsi que de deux « garants du processus », à savoir des membres du personnel de l'assemblée parlementaire concernée ⁹³. Ce comité est éventuellement assisté de deux experts spécialisés dans le domaine abordé par la commission délibérative (« personnes ressources »). ⁹⁴

Notons enfin l'implication d'un opérateur externe pour le volet plus opérationnel des commissions délibératives, à savoir l'animation, la facilitation générale des commissions et l'accompagnement de certaines catégories de personnes (à savoir les jeunes, les handicapés et les enfants) ⁹⁵.

Section 2. Dialogue citoyen permanent

Le mécanisme germanophone est pour sa part composé de trois organes : le conseil citoyen (*Bürgerrat*) (§1), l'assemblée citoyenne (*Bürgerversammlungen*) (§2) et le secrétariat permanent (*Permanentes Sekretariat*) (§3). Outre ces organes, d'autres intervenants participent au processus (§4).

⁹² Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §10 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42ter, §10 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130bis, §13.

⁹³ A Bruxelles, le comité d'accompagnement est composé de Anne-Sophie Bouvy (UCLouvain), Didier Caluwaerts (VUB), Régis Dandoy (ULB) et Sophie Devillers (UNamur et UCLouvain) pour ce qui est des chercheurs et praticiens dans le domaine de la participation citoyenne, ainsi que Stéphane Vansantvoet et Gaël Watteeuw (respectivement pour les services administratifs et juridiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée de la COCOF).

⁹⁴ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §9 et §10 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42ter, §9 et §10 ; Vade-mecum et glossaire précités, p. 6-8.

⁹⁵ Vade-mecum et glossaire précités, p. 15. À Bruxelles, l'asbl Participation and Citizenship (Particitiz) a été désignée comme opérateur externe par le comité d'accompagnement.

Sous-section 1. Le conseil citoyen⁹⁶

Le conseil citoyen est composé de 24 membres tirés au sort (sur base volontaire) parmi les personnes ayant déjà participé à une assemblée citoyenne⁹⁷. Y siège aussi de façon permanente, le secrétaire permanent qui dispose d'une voix consultative. Le secrétaire général du Parlement de la Communauté germanophone et le médiateur peuvent quant à eux être convoqués par le conseil citoyen pour participer aux délibérations. Ils ont également une voix consultative. Le conseil citoyen est l'organe permanent du mécanisme, chargé de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des assemblées citoyennes ainsi que de la supervision du secrétariat permanent. Il dispose d'un mandat de 18 mois avec renouvellement d'un tiers des membres tous les 6 mois. Les membres du conseil citoyen bénéficient d'un défraiement prévu dans le décret.

Sous-section 2. L'assemblée citoyenne⁹⁸

Chaque assemblée citoyenne est composée de 25 à 50 citoyens tirés au sort. Le tirage au sort s'effectue d'une manière comparable à celle des commissions délibératives, à savoir en deux tours et sur base volontaire. Il s'agit de l'organe non permanent du mécanisme, convoqué ponctuellement pour délibérer sur les sujets retenus par le conseil citoyen et élaborer des recommandations. Tout comme les membres du conseil citoyen, les citoyens prenant part aux assemblées citoyennes bénéficient d'un défraiement prévu dans le décret. Outre la liste d'exclusions et d'incompatibilités prévue par le décret, la possibilité est donnée au conseil citoyen d'exclure certaines des personnes tirées au sort pour des raisons déontologiques⁹⁹. Cette décision, qui doit rester une exception¹⁰⁰, doit faire l'objet d'une motivation, un recours étant possible auprès du bureau du Parlement¹⁰¹.

⁹⁶ Décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019 précité, art. 4.

⁹⁷ Pour les règles concernant la composition du premier conseil citoyen, voy. Décret du 25 février 2019 précité, art. 14.

⁹⁸ Décret du 25 février 2019 précité, art. 3.

⁹⁹ Les travaux préparatoires évoquent par exemple le cas d'un patron d'entreprise de construction routière qui serait tiré au sort pour participer à une assemblée citoyenne portant sur le thème de la construction routière. Dans une telle hypothèse, il serait préférable d'exclure ce dernier des discussions et de l'écouter en tant qu'expert (Commentaire des articles précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 5).

¹⁰⁰ Commentaire des articles précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 5.

¹⁰¹ J. CLARENNE et C. JADOT formulent l'observation suivante au sujet de la compétence donnée au bureau du Parlement : « On peut se demander si la compétence quasi-juridictionnelle reconnue au bureau du Parlement peut être analysée comme une sorte de nouveau (mini)contentieux sur des droits politiques. Selon l'article 145 de la Constitution, ce contentieux est du ressort des cours et tribunaux, « sauf les exceptions établies par la loi », au sens de la loi fédérale » (J. CLARENNE et C. JADOT, « Les outils délibératifs auprès des Parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », *Courrier du CRISP*, à paraître, p. 40).

Nous soulignons que la rotation prévue par le législateur germanophone, tant pour le conseil citoyen que pour les assemblées citoyennes, a expressément pour but d'éviter une politisation et une professionnalisation du rôle occupé par les citoyens tirés au sort¹⁰².

Sous-section 3. Le secrétaire permanent

Le secrétaire permanent est désigné par le greffier parmi les membres du personnel de l'administration du Parlement, en vue du soutien administratif et organisationnel du conseil citoyen et de l'assemblée citoyenne¹⁰³. Son rôle est défini comme étant celui de « gestionnaire » du mécanisme¹⁰⁴. Il est responsable de la gestion courante du dialogue citoyen et en est le premier interlocuteur pour toutes les questions qui y ont trait.¹⁰⁵ Il est par ailleurs responsable de la préparation et mise en œuvre des décisions du conseil citoyen¹⁰⁶ ainsi que de la gestion financière du modèle¹⁰⁷. Pour l'exercice de ces missions et moyennant l'approbation du greffier, le secrétaire permanent peut faire appel aux services du Parlement de la Communauté germanophone¹⁰⁸. Anna Stuers a été désignée comme première secrétaire permanente¹⁰⁹.

Sous-section 4. Autres intervenants

Tout comme pour les commissions délibératives, des experts sont amenés à participer au travail des différents organes du dialogue citoyen, dans le but d'informer et aviser les participants sur les thématiques discutées.¹¹⁰

Chapitre 3. Fonctionnement

Nous détaillerons le fonctionnement des commissions délibératives et du dialogue citoyen permanent en analysant l'initiation de ces mécanismes (Section 1), le déroulement du processus de décision et le suivi accordé aux recommandations adoptées (Section 2).

Une précision s'impose avant d'entamer notre analyse. Le déroulement général de ces deux outils de démocratie délibérative est similaire. Les différences que nous relèverons dans ce

¹⁰² Commentaire des articles précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 4-6.

¹⁰³ Décret du 25 février 2019 précité, art. 5.

¹⁰⁴ Commentaire des articles précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 7.

¹⁰⁵ Décret du 25 février 2019 précité, art. 11.

¹⁰⁶ Décret du 25 février 2019 précité, art. 8, al 2.

¹⁰⁷ Décret du 25 février 2019 précité, art. 12.

¹⁰⁸ Décret du 25 février 2019 précité, art. 13.

¹⁰⁹ C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, *op. cit.*, p. 21.

¹¹⁰ Décret du 25 février 2019 précité art. 8.

chapitre portent essentiellement sur la composition des organes de ces mécanismes et sur leur rôle vis-à-vis du Parlement. D'une part, les commissions délibératives ont un lien organique¹¹¹ avec l'assemblée parlementaire concernée, les citoyens tirés au sort étant directement amenés à discuter avec les députés. D'autre part, le conseil citoyen et l'assemblée citoyenne sont des « organes collatéraux »¹¹² du Parlement, le premier contact entre citoyens tirés au sort et députés se faisant après l'adoption des recommandations par l'assemblée citoyenne.

Section 1. Initiation

Sous-section 1. Commissions délibératives

Les commissions délibératives peuvent être organisées selon deux modalités différentes : soit à l'initiative de l'assemblée en question, soit à l'initiative des citoyens. Quant à cette deuxième possibilité, une suggestion citoyenne doit satisfaire aux conditions de recevabilité. A Bruxelles, le Bureau élargi se prononce sur toute suggestion citoyenne signée par 1000 personnes âgées de 16 ans accomplis et résidant dans la Région de Bruxelles-Capitale sauf si : « 1° la formulation ou le sujet de la suggestion citoyenne est manifestement offensant, grossier ou contraire aux libertés et droits fondamentaux ; 2° la suggestion citoyenne ne vise pas une compétence de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission communautaire commune ; 3° la suggestion citoyenne est formulée comme une ou plusieurs questions fermées adressées à la commission délibérative plutôt que comme un mandat en vue de débattre à propos d'une problématique générale. »¹¹³ En Wallonie, une suggestion citoyenne est recevable lorsqu'elle est signée par 2000 personnes résidant en Région wallonne et âgées de 16 ans accomplis à condition de « 2° avoir une formulation ou un sujet qui ne soit pas manifestement grossier ou offensant ou en contradiction avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales garantis par le titre II de la Constitution et par les traités internationaux ratifiés par la Belgique ; 3° relever d'une compétence de la Région wallonne ou d'une compétence transférée par la Communauté française; 4° respecter les obligations internationales et supranationales de la Belgique; 5° avoir la forme d'une ou plusieurs propositions permettant de débattre d'une

¹¹¹ Ce lien organique sera approfondi dans la Partie III, Chapitre 2, Section 2, Sous-section 1.

¹¹² Il s'agit de l'expression utilisée par la section de législation du Conseil d'État dans un avis rendu sur une proposition de décret wallon « institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen » (Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, *Doc.*, Parl. w., 2019-2020, n°221/1, p. 13).

¹¹³ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire précitée, art. 25/1, §2 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précitée, art. 42ter, §2.

problématique déterminée d'intérêt général plutôt que la forme d'une ou plusieurs questions fermées. »¹¹⁴ Les citoyens peuvent faire usage d'un site internet prévu à cet effet afin de recueillir les signatures nécessaires pour atteindre le seuil requis¹¹⁵.

Le Parlement se prononce dans les deux mois sur la constitution d'une commission délibérative à la suite de la réception d'une suggestion citoyenne recevable¹¹⁶. Le Bureau élargi de l'assemblée compétente en Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement, sur rapport de la Conférence des présidents en Région wallonne peuvent toutefois refuser de donner suite à une suggestion citoyenne recevable. Il est cependant prévu qu'un tel refus doit rester une mesure d'exception et fasse toujours l'objet d'une motivation détaillée.¹¹⁷ Un refus n'empêche pas la réintroduction d'une suggestion citoyenne après 12 mois¹¹⁸. Enfin, il n'est pas possible de constituer une commission délibérative moins de 9 mois avant la tenue des élections¹¹⁹.

A la différence des règlements bruxellois, le règlement wallon précise qu'une suggestion provenant d'au moins une moitié des membres du Parlement pourrait être refusée par le Parlement sur rapport de la Conférence des présidents¹²⁰.

Sous-section 2. Dialogue citoyen permanent

Contrairement aux commissions délibératives dont l'organisation dépend ultimement de la bonne volonté du Parlement, le conseil citoyen organise seul la tenue des assemblées citoyennes. L'organe permanent du dialogue citoyen règle en effet les modalités d'organisation, le nombre, les thèmes ainsi que les questions précises qui seront posées aux assemblées citoyennes¹²¹. Trois assemblées citoyennes maximum peuvent être convoquées chaque année et aucune ne peut être convoquée durant les six mois précédant les élections¹²². Pour déterminer les thématiques et les questions qui seront posées aux différentes assemblées citoyennes, le

¹¹⁴ Règlement du Parlement wallon précité, art. 130bis, §2.

¹¹⁵ Pour l'heure, ce site est uniquement disponible à Bruxelles (<https://democratie.brussels/>).

¹¹⁶ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire précité, art. 25/1, §2 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42ter, §2 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130bis, §4.

¹¹⁷ Vade-mecum et glossaire précités, p. 8.

¹¹⁸ Vade-mecum et glossaire précités, p. 9.

¹¹⁹ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §3 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42ter, §3 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130bis, §6.

¹²⁰ Règlement du Parlement wallon précité, art. 130bis, §4.

¹²¹ Décret du 25 février 2019 précité, art. 7 et 8.

¹²² Décret du 25 février 2019 précité, art. 3, §1 et art. 7, §2.

conseil citoyen peut recourir à des propositions présentées par deux membres du conseil citoyen, un groupe parlementaire¹²³, le gouvernement ou 100 citoyens. Les thèmes retenus par le conseil citoyen pour les 12 mois qui suivent (à la suite du débat parlementaire sur la déclaration gouvernementale se tenant au début de chaque session du Parlement) doivent respecter deux conditions matérielles. Premièrement, le sujet doit porter sur les compétences de la Communauté germanophone, ou en accord avec le Bureau du Parlement, sur des thèmes pas ou indirectement liés aux compétences de la Communauté germanophone. Deuxièmement, les sujets qui seront discutés lors d'une assemblée citoyenne ne peuvent être en contradiction avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales qui figurent au Titre 2 de la Constitution et dans les traités internationaux ratifiés par la Belgique.¹²⁴ Le conseil citoyen est le seul organe responsable pour apprécier si les thématiques qui lui sont proposées respectent ces conditions¹²⁵.

Section 2. Déroulement du processus de décision et suivi

Sous-section 1. Commissions délibératives

Il revient aux membres d'une commission délibérative de déterminer sa durée et ses modalités, sur proposition de son président et de son comité d'accompagnement. Il n'est dès lors pas possible de décrire précisément le déroulement typique d'une commission délibérative¹²⁶. Il existe toutefois un cadre règlementaire que les commissions délibératives doivent respecter, constitué de plusieurs étapes distinctes.

§1. Les phases informative et délibérative¹²⁷

Dans un premier temps, une séance publique préparatoire d'information des citoyens et des députés est organisée. Lors de celle-ci, les experts éventuellement désignés (« personnes

¹²³ Le nombre de propositions pouvant venir des députés est limité à trois par an (Commentaire des articles précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 8).

¹²⁴ Décret du 25 février 2019 précité, art. 7, §1 et 2.

¹²⁵ D'autres modalités relatives au dépôt des propositions peuvent être prévues par le conseil citoyen (Décret du 25 février 2019 précité, art. 7, §2, al. 4).

¹²⁶ Par exemple, une réunion supplémentaire a été organisée dans le cadre de la commission délibérative sur la 5G et des experts supplémentaires ont été désignés (Annexe 3 : Entretien avec ANNE-SOPHIE BOUVY, membre du comité d'accompagnement des commissions délibératives à Bruxelles, avocate au barreau de Bruxelles et assistante en droit constitutionnel à l'UCLouvain (CRECO)).

¹²⁷ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §12 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42^{ter}, §12 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130^{bis}, §14.

ressources ») jouent un rôle important dans l'appropriation et la connaissance du sujet.¹²⁸ Cette première phase d'information est entièrement publique¹²⁹.

Dans un deuxième temps, les citoyens et députés se rassemblent pour des réunions et débats à huis clos en groupes réduits, dans le but de garantir la discussion la plus libre possible entre les membres. À Bruxelles, il est possible de déroger au caractère non-public de ces réunions au deux tiers des voix des membres présents et après consultation des citoyens invités. La composition des groupes varie à chaque réunion et est déterminée par le comité d'accompagnement ainsi que par l'opérateur externe.

§2. La phase des recommandations

Dans un troisième temps, la commission délibérative élabore des propositions de recommandations. Le vade-mecum bruxellois précise que ces propositions sont rédigées par deux citoyens tirés au sort et l'opérateur externe, en collaboration avec les services des assemblées et sur base du travail effectué en groupes restreints¹³⁰. Ces propositions sont ensuite débattues et votées lors d'une séance publique. Le vote des citoyens tirés au sort est uniquement consultatif et secret tandis que celui des députés est public. Les recommandations sont adoptées à la majorité absolue des députés. En cas de vote contraire entre les citoyens et les députés, ces derniers sont « invités » à motiver leur décision.¹³¹ Bien que cela ne soit pas expressément précisé dans les textes règlementaires, il semble que le but soit d'obtenir un certain consensus parmi les membres de la commission délibérative. En effet, le vade-mecum bruxellois contient une précision intéressante quant au degré d'adhésion des différentes recommandations par les membres de la commission délibérative : « Une distinction est faite entre les recommandations en fonction du degré d'adhésion des participant.e.s à la commission délibérative. Ainsi, chaque recommandation qui compte une majorité de 80 % est spécifiquement mise en valeur. De la sorte, un incitant est accordé aux recommandations obtenant un large consensus »¹³². Le résultat de ce double vote est inscrit dans un rapport rédigé par deux députés et deux citoyens tirés au sort dans une forme laissée libre (il peut être aussi bien écrit qu'audiovisuel). Outre les résultats

¹²⁸ Vade-mecum et glossaire précités, p. 17.

¹²⁹ A Bruxelles, les supports d'information utilisés et les sessions d'information sont accessibles via la plateforme democratie.brussels.

¹³⁰ Vade-mecum et glossaire précités, p. 17.

¹³¹ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire précité, art. 25/1, §12 et §13 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42ter, §12 et §13 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130bis, §14 et 15.

¹³² Vade-mecum et glossaire précités, p. 18.

des votes, ce rapport contient une description du mandat de la commission délibérative, une synthèse des débats, les propositions de recommandations adoptées ou rejetées par les députés, des statistiques relatives aux citoyens ayant participé et les réponses anonymes des citoyens tirés au sort et des députés à propos de la qualité du processus de la commission délibérative. Ce rapport est discuté au sein de la commission délibérative et fait l'objet d'un vote par l'ensemble de ses membres. La mission de la commission délibérative prend fin avec le dépôt du rapport.¹³³

§3. Le suivi des recommandations

Le rapport adopté par la commission délibérative est transmis à la commission permanente dont les députés sont issus. Les recommandations qui y sont contenues ne sont pas contraignantes mais les suites qui leur auront été données doivent faire l'objet d'un rapport motivé dans les six mois du dépôt du rapport. Ce délai peut être de neuf mois lorsqu'une autre commission permanente a dû être saisie. Le rapport contient les informations concernant le suivi favorable ou non-favorable des recommandations. Une séance publique de suivi est ensuite organisée avec les citoyens ayant pris part au processus.¹³⁴ Le vade-mecum bruxellois prévoit que le suivi parlementaire consiste « à interpellé le/la ou les ministre.s concerné.e.s, à introduire une proposition de résolution, d'ordonnance (PRB-ARCCC) ou de décret (PFB) dans les 6 mois. Par contre, le suivi de ces premières étapes parlementaires perdurera au-delà des 6 mois. C'est la raison pour laquelle tout nouveau développement en matière de suivi au-delà de ce délai est mentionné sur la plateforme internet democratie.brussels et les sites des Parlements, et un mail d'information est envoyé aux citoyen.ne.s tiré.e.s au sort qui ont marqué leur intérêt à être tenu.e.s informé.e.s du suivi au-delà des 6 mois »¹³⁵.

§4. Évaluation biannuelle

Le processus fait l'objet d'une évaluation biannuelle, à l'expiration du mandat du comité d'accompagnement. L'objectif de cette évaluation, qui fait elle aussi l'objet d'un rapport, est

¹³³ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §14 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42ter, §14 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130bis, §16.

¹³⁴ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire précité, art. 25/1, §14 et §15 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42ter, §14 et §15 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130bis, §16 et §17.

¹³⁵ Vade-mecum et glossaire précités, p. 23.

de corriger rapidement certains défauts du mécanisme (concernant notamment les moyens humains et financiers qui lui sont consacrés).¹³⁶

Sous-section 2. Dialogue citoyen permanent

§1. Les phases de délibération et des recommandations

En Communauté germanophone, le thème choisi dans un premier temps par le conseil citoyen est débattu par l'assemblée citoyenne. Celle-ci est alors chargée de formuler une ou plusieurs recommandations. Il n'est pas fait mention d'une phase dédiée exclusivement à l'information des citoyens tirés au sort. Il semble toutefois que ce rôle soit confié au groupe consultatif ainsi qu'aux experts et représentants d'intérêts choisis par le conseil citoyen.

Notons que comme pour le conseil citoyen, les décisions de l'assemblée citoyenne sont en règle générale prises par voie de consensus. Cette règle est directement inscrite dans le texte du décret. L'objectif est « de conférer la plus grande légitimité possible aux recommandations »¹³⁷. En cas de désaccord persistant, une décision est prise à la majorité des 4/5, 4/5 des membres devant être présents.¹³⁸ En fixant des exigences de quorum aussi élevées, le législateur cherche à ne pas altérer la légitimité des recommandations adoptées par les assemblées¹³⁹. Dans ce sens, il est également prévu que les citoyens ayant voté contre la décision aient le droit de motiver leur opinion divergente dans un avis motivé joint à la décision¹⁴⁰.

§2. Le suivi des recommandations

Les recommandations formulées par l'assemblée citoyenne sont transmises au Bureau du Parlement de la Communauté germanophone qui les transmet par la suite à la commission parlementaire compétente. Deux séances publiques sont alors organisées. Une première séance permet à l'assemblée citoyenne de présenter ses recommandations et d'en débattre avec les

¹³⁶ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §16 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42ter, §16 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130bis, §18 ; Vade-mecum et glossaire précités, p. 23-24.

¹³⁷ Commentaire des articles précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 5-6..

¹³⁸ Décret du 25 février 2019 précité, art. 3, §5. Pour le conseil citoyen, la décision est prise à la majorité des deux tiers, la moitié des membres devant être présente (Décret du 25 février 2019 précité, art. 4, §3). La différence d'exigence de quorum requise entre l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen se justifie par le fait que les décisions du conseil citoyen portent essentiellement sur des questions d'organisation (Commentaire des articles précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 7).

¹³⁹ Commentaire des articles précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 7. .

¹⁴⁰ Décret du 25 février 2019 précité, art. 3, § 5.

membres de la commission et le(s) ministre(s) compétent(s). A la suite de cette première séance, la commission établit un avis indiquant la mise en œuvre, ou non, des recommandations, et le cas échéant, comment ces recommandations seront mises en œuvres. Le rejet d'une recommandation par la commission doit être motivé. L'avis de la commission est ensuite présenté et débattu lors d'une deuxième séance publique.¹⁴¹

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations adoptées est assuré par le conseil citoyen. Il reçoit l'assistance du secrétaire permanent qui lui soumet régulièrement des rapports sur l'avancée de la mise en œuvre des recommandations. Dans un délai d'un an suivant la deuxième séance publique, se tient une nouvelle séance publique à laquelle les membres de l'assemblée citoyenne concernée sont invités afin de discuter de l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures. D'autres séances peuvent être organisées afin de poursuivre le suivi si la situation l'exige.¹⁴² Au contraire du mécanisme adopté par les assemblées bruxelloises et le Parlement wallon, les citoyens sont seuls responsables du suivi des recommandations et de l'information des autres citoyens.

Chapitre 4. Premières mise en œuvres

Pour l'heure, deux commissions délibératives bruxelloises ont pris place en 2021, une troisième étant prévue pour septembre 2021¹⁴³. Le dialogue citoyen permanent a quant à lui été mis en œuvre pour la première fois en 2020. Depuis lors, deux assemblées citoyennes ont pris place. Comme nous le détaillerons par après, suite au refus du SPF Intérieur d'accorder au Parlement wallon un accès à la base de données du Registre national, le lancement des premières commissions délibératives wallonnes a été retardé¹⁴⁴.

¹⁴¹ Décret du 25 février 2019 précité, art 9.

¹⁴² Décret du 25 février 2019 précité, art. 10.

¹⁴³ Cette troisième commission délibérative débattera, au sein de l'assemblée de la COCOF, du thème suivant : « *Dans quelle mesure et de quelle manière les citoyennes et citoyens bruxellois envisagent-ils leur rôle dans la prévention, la communication, la gestion d'une crise et son évaluation ?* ». Le budget prévu pour l'organisation des commissions délibératives permet l'organisation de trois commissions délibératives par an (Annexe 4 : Entretien avec JONATHAN MOSKOVIC, conseiller en innovation démocratique auprès de la Présidence du Parlement francophone bruxellois).

¹⁴⁴ Voy. *infra* Partie III, Chapitre 2, Section 2, Sous-section 2, §2.

Section 1. Commissions délibératives bruxelloises

Sous-section 1. La 5G à Bruxelles

Une première commission délibérative a été organisée entre février et juin 2021 sur le thème suivant : « *La 5G arrive en Belgique. Comment voulons-nous que la 5G soit implantée en Région de Bruxelles-Capitale, en tenant compte de l'environnement, de la santé, de l'économie, de l'emploi et des aspects techniques ?* ». Ce sujet émane des groupes politiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.¹⁴⁵ La commission délibérative était composée de 45 citoyens tirés au sort et des 15 parlementaires membres de la commission de l'Environnement et de l'Énergie, et était présidée par Tristan Roberti (Écolo). Cette commission a reçu l'assistance de deux experts nommés par le comité d'accompagnement pour la supervision du processus d'information des participants. D'autres experts et acteurs de terrain ont aidé à la rédaction de fiches informatives à l'attention des participants.¹⁴⁶

A l'issue de six réunions, 43 recommandations concernant l'environnement, la santé, l'économie, l'emploi, la technologie et d'autres aspects transversaux ont été formulées¹⁴⁷. Le rapport du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale devrait être communiqué aux citoyens d'ici la fin de l'année 2021.

Des critiques ont été formulées par certains parlementaires au moment de constituer cette première commission délibérative. Il a principalement été relevé qu'il aurait été préférable et symboliquement plus fort que la première commission délibérative soit issue d'une suggestion citoyenne. Des doutes quant à la capacité d'une commission délibérative de traiter un sujet aussi technique ont aussi été émis.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Proposition de constituer une commission délibérative composée de députés et de citoyens tirés au sort, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, séance du 12 février 2021, n°22, p. 34-35.

¹⁴⁶ Une fiche d'information a été transmise aux participants (Commission délibérative relative à la 5G Overlegcommissie over 5G - La 5G (cinquième génération de réseaux mobiles) arrive en Belgique. Comment voulons-nous que la 5G soit implantée en Région de Bruxelles-Capitale, en tenant compte de l'environnement, de la santé, de l'économie, de l'emploi et des aspects technologiques ?, Fiche d'information, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021).

¹⁴⁷ Recommandations de la commission délibérative chargée de formuler des recommandations relatives à l'implantation de la 5G en Région de Bruxelles-Capitale, en tenant compte de l'environnement, de la santé, de l'économie, de l'emploi et des aspects technologiques, Rapport, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n°A-382/2.

¹⁴⁸ Proposition de constituer une commission délibérative composée de députés et de citoyens tirés au sort, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, séance du 12 février 2021, n°21, p. 4-13.

Sous-section 2. Le sans-abrisme à Bruxelles

Une deuxième commission délibérative a été organisée entre mai et juillet 2021 sur le thème suivant : « *La Région de Bruxelles-Capitale compte au moins 5.313 personnes sans abri et mal logées. Quelles mesures voulons-nous prendre pour résoudre durablement cette situation ?* ». Cette seconde commission a été composée suite à une suggestion citoyenne, celle d'un sans-abri¹⁴⁹. Elle était composée de 45 citoyens tirés au sort et des 15 membres de la commission de la Santé et de l'Aide aux personnes de la COCOM, et était présidée par Ibrahim Dönmez (PS). Tout comme pour la première commission délibérative, les citoyens tirés au sort et les députés ont reçu le soutien d'experts.¹⁵⁰

Cette seconde commission délibérative s'est réunie à huit reprises et s'est terminée par le dépôt d'un rapport contenant 97 recommandations¹⁵¹. Le rapport de l'Assemblée de la COCOM expliquant le suivi accordé aux recommandations devrait être, en principe, publié début 2022.

*Sous-section 3. Premières pistes d'amélioration*¹⁵²

Il est encore trop tôt pour tirer de réels enseignements de ces deux premières commissions délibératives. Il semble toutefois que des premières améliorations peuvent être apportées à leur fonctionnement, sans nécessiter une modification réglementaire. Une première piste d'amélioration concerne le nombre de réunions prévues pour débattre et formuler des recommandations. Il apparaît que le temps laissé aux citoyens et députés pour s'appropriier les différents sujets ait été trop court. Les membres des deux premières commissions délibératives ont été divisés en sous-groupes afin de débattre de sous-thématiques et de formuler des recommandations sur cette sous-thématique. Le manque de temps n'a pas permis aux membres des commissions de débattre de l'ensemble des recommandations. Celles-ci ont donc été votées sans faire l'objet d'une délibération par l'ensemble des membres de la commission. Ceci

¹⁴⁹ Pour lire cette suggestion citoyenne : <https://democratie.brussels/suggestions/s-97>.

¹⁵⁰ Une fiche d'information a été transmise aux participants (Commission délibérative sur le sans-abrisme - La Région de Bruxelles-Capitale compte au moins 5.313 personnes sans abri et mal logées. Quelles mesures voulons-nous prendre pour résoudre durablement cette situation ?, Fiche d'information, Parlement bruxellois – Assemblée réunie de la commission communautaire commune, 2020-2021).

¹⁵¹ Rapport de la commission délibérative chargée de formuler des recommandations relatives à la résolution durable de la situation des personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale, Ass. réun. C.C.C., 2020-2021, n°B-86/2.

¹⁵² Ces pistes d'amélioration ressortent de discussions avec ANNE-SOPHIE BOUVY (membre du comité d'accompagnement des commissions délibératives à Bruxelles, avocate au barreau de Bruxelles et assistante en droit constitutionnel à l'UCLouvain (CRECO)) et JONATHAN MOSKOVIC (conseiller en innovation démocratique auprès de la Présidence du Parlement francophone bruxellois). Voy. annexes 3 et 4.

explique le nombre important de recommandations retenues (43 pour la 5G et 97 pour le sans-abrisme).

Une deuxième piste d'amélioration concerne l'organisation des débats et les relations entre citoyens tirés au sort et parlementaires. Les parlementaires auraient tendance à politiser certaines discussions et à « ne pas jouer le jeu » de la délibération. Cela n'empêche toutefois pas les citoyens de montrer aux parlementaires leur mécontentement.

Section 2. Dialogue citoyen permanent

Pour l'heure, deux assemblées citoyennes ont été convoquées, l'une sur le thème des soins médicaux (§1) et l'autre sur le thème de l'éducation inclusive (§2).

Sous-section 1. Les soins médicaux

La première assemblée citoyenne s'est réunie sur le thème des soins médicaux entre mars et septembre 2020. Plus précisément, la question posée à l'assemblée citoyenne était la suivante : « Les soins nous concernent tous ! Comment améliorer les conditions de prise en charge du personnel et des personnes concernées ? ». Au terme de celle-ci, les citoyens tirés au sort ont formulé quatorze recommandations. Ces recommandations ont été présentées aux commissions parlementaires le 19 septembre 2020¹⁵³ qui ont réagi par un avis publié le 16 décembre 2020¹⁵⁴. Début 2022 sera le moment de l'évaluation : une séance de commission publique sera organisée pour informer les membres de l'assemblée citoyenne de la mise en œuvre de leurs recommandations.

Sous-section 2. L'éducation inclusive

Une deuxième assemblée citoyenne s'est réunie sur le thème de l'éducation inclusive. Les citoyens tirés au sort ont formulé 31 recommandations présentées lors d'une séance le 15 mai

¹⁵³ « Pflege geht uns alle an ! Wie können die Pflegebedingungen für Personal und Betroffene verbessert werden? », Recommandations de l'assemblée citoyenne, disponible sur https://www.buergerdialog.be/fileadmin/user_upload/20200919_BV_Pflege_Empfehlungen.pdf, 19 septembre 2020.

¹⁵⁴ Empfehlungen der bürgerversammlung vom 19. September 2020 zum thema „pflege geht uns alle an! Wie können die pflegebedingungen für personal und betroffene verbessert werden?“, avis des comités sur les recommandations, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2020-2021, n°101/2.

2021¹⁵⁵. La séance publique pour informer les citoyens de l'assemblée citoyenne du suivi de leurs recommandations sera organisée en automne 2022.

¹⁵⁵ « Inklusion macht Schule! Welche Veränderungen brauchen wir im Bildungsbereich, damit Inklusion ein Gewinn für alle wird? », Recommandations de l'assemblée citoyenne, disponible sur https://www.buergerdialog.be/fileadmin/user_upload/20210515_BV2_Inklusion_Empfehlungen_Handout.pdf, 15 mai 2021.

PARTIE III. UN CITOYEN DÉPOURVU DE DROITS ?

Pour rendre un dispositif impliquant des citoyens dans la délibération parlementaire effectif, l'octroi de certains droits procéduraux nous paraît essentiel. En effet, dans l'objectif de remédier au manque de confiance ressenti par la population¹⁵⁶, il s'agit de garantir juridiquement au citoyen s'impliquant dans la délibération parlementaire que son travail sera pris en compte. Une lecture des textes consacrant les commissions délibératives et le dialogue citoyen permanent peut laisser penser que les citoyens tirés au sort disposent de ces prérogatives (Chapitre 1). Toutefois, en raison de l'ancrage juridique de chacun de ces outils délibératifs, le règlement d'assemblée pour les commissions délibératives et le décret pour le dialogue citoyen, la nature juridique de ces prérogatives ne peut être confondue (Chapitre 2). Nous terminerons ce chapitre en nous demandant si l'octroi de droits aux citoyens tirés au sort, et les obligations qui en découlent pour l'assemblée parlementaire concernée, est conforme au principe représentatif (Chapitre 3).

Chapitre 1. Des prérogatives semblables dans le texte

Les textes bruxellois, wallon et germanophone donnent certaines garanties aux citoyens tirés au sort. Sans en faire la liste exhaustive, nous revenons ici sur celles qui encadrent l'effectivité de ces mécanismes en ce qu'elles semblent imposer certaines obligations aux assemblées parlementaires, concernant principalement l'initiation du processus (Section 1), la prise en compte des recommandations et leur suivi (Section 2). Par ailleurs, les mécanismes de commissions délibératives et de dialogue citoyen paraissent consacrer d'autres droits de participation implicites (Section 3).

Section 1. Initiation du processus

Du côté des commissions délibératives, une première garantie donnée aux citoyens tirés concerne l'obligation pour l'assemblée parlementaire concernée de se prononcer sur la recevabilité d'une suggestion citoyenne à la création d'une commission délibérative et de motiver sa décision en cas d'irrecevabilité¹⁵⁷. La possibilité laissée aux citoyens de suggérer la constitution d'une commission délibérative, et l'obligation pour le Parlement de motiver sa

¹⁵⁶ Voy. Partie I, Chapitre 1, Section 1.

¹⁵⁷ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §2 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42ter, §2 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130bis, §4.

décision en cas de refus, favorise selon nous une utilisation répétée du mécanisme. Si les députés étaient les seuls à pouvoir proposer l'organisation d'une commission délibérative, cela augmenterait les risques que le mécanisme ne soit, sur le long terme, plus mobilisé par les différentes assemblées. Du côté du dialogue citoyen germanophone, la tenue d'assemblées citoyennes ne dépend pas du Parlement mais du conseil citoyen, l'organe permanent du mécanisme¹⁵⁸. Celui-ci est chargé d'en convoquer entre une et trois par an¹⁵⁹.

Section 2. La prise en considération et le suivi des recommandations

Concernant le suivi accordé aux recommandations adoptées par une commission délibérative ou par une assemblée citoyenne, les citoyens tirés au sort semblent disposer de prérogatives semblables. À Bruxelles et en Wallonie, les députés sont tenus par le règlement, d'accorder un suivi aux recommandations adoptées par les commissions délibératives. Ainsi, il est prévu que « dans les six mois du dépôt du rapport de la commission délibérative, les suites qui ont été données aux recommandations font l'objet d'un rapport motivé de la commission permanente. Si une autre commission permanente a été saisie par la Conférence des présidents, ce délai est prolongé de trois mois. Le rapport de la commission permanente est examiné en séance plénière. La date de cette séance plénière est communiquée aux citoyens ayant participé aux réunions de la commission délibérative »¹⁶⁰. Du côté du dialogue citoyen germanophone, il nous semble que l'essentiel des droits consacrés aux citoyens est contenu dans les articles 9 §2 et 3 ainsi que dans l'article 10 alinéa 2 du décret. On peut d'abord déduire de ces articles un droit pour les citoyens membres d'une assemblée citoyenne d'adresser leurs recommandations à la commission parlementaire compétente et d'en débattre en séance publique. L'assemblée citoyenne a aussi droit à un suivi des recommandations. Celui-ci consiste d'abord, à court terme, en un rapport de la commission compétente indiquant la manière avec laquelle les recommandations retenues seront mises en œuvre et une motivation en cas de refus de mise en œuvre. Les citoyens ont par ailleurs le droit de débattre de ce rapport à nouveau en séance publique avec les parlementaires concernés.¹⁶¹ À plus long terme, une nouvelle séance publique est organisée un an après le premier rapport des parlementaires. Lors de cette séance, les

¹⁵⁸ Décret du 25 février 2019 précité, art. 4, §1.

¹⁵⁹ Décret du 25 février 2019 précité, art. 3, §1.

¹⁶⁰ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 25/1, §15 ; Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française précité, art. 42^{ter}, §15 ; Règlement du Parlement wallon précité, art. 130^{bis}, §17.

¹⁶¹ Décret du 25 février 2019 précité, art. 9, §2 et 3.

parlementaires sont tenus d'exposer l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations.¹⁶²

Section 3. Droits de participation implicites

Outre ces droits qui permettent selon nous aux citoyens tirés au sort de voir le résultat de leur investissement, les textes règlementaires bruxellois et wallon et le décret germanophone consacrent une série de droits de participation implicites¹⁶³. Il s'agit notamment des règles encadrant le défraiement des participants ou du droit pour les citoyens membres des commissions délibératives de voter à titre consultatif et de débattre à huis clos¹⁶⁴.

Chapitre 2. Des prérogatives différentes en droit

Si dans le texte, tant les citoyens participant au dialogue citoyen que ceux participant aux commissions délibératives semblent bénéficier de prérogatives semblables, leur nature juridique respective ne peut être confondue en raison de l'ancrage juridique différent de ces deux mécanismes. Nous revenons d'abord sur la ligne de démarcation entre la compétence réglementaire et décrétole avant d'expliquer pourquoi les commissions délibératives relèvent en principe de la première, et le dialogue citoyen de la seconde. Nous analyserons ensuite les conséquences de ce choix sur la nature juridique des prérogatives accordées aux citoyens.

Section 1. La ligne de démarcation entre la compétence réglementaire et décrétole

Sous-section 1. Le principe : l'autonomie parlementaire

L'autonomie dont disposent les assemblées parlementaires découle du principe de séparation organique des pouvoirs. En vertu de ce principe, une assemblée parlementaire est libre de régler, dans le respect des règles imposées par la Constitution, son fonctionnement interne indépendamment des autres organes.¹⁶⁵ Cette autonomie est fondée, pour ce qui concerne les chambres fédérales, sur l'article 60 de la Constitution et pour ce qui est des assemblées fédérées,

¹⁶² Décret du 25 février 2019 précité, art. 10, al. 2.

¹⁶³ Nous soulignons que le comité d'accompagnement pour les commissions délibératives et le secrétaire permanent pour le dialogue citoyen bénéficient aussi de certaines prérogatives essentielles pour le bon déroulement de ces mécanismes, voy. Partie II, Chapitres 2 et 3.

¹⁶⁴ J. CLARENNE, *op. cit.*, p. 288.

¹⁶⁵ J. CLARENNE, et C. ROMAINVILLE, « La légalité face à l'autonomie des assemblées parlementaires et des gouvernements », *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, L. Detroux, L. et al. (dir.), 1^{ère} ed., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 423-428.

sur l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Ce dernier prévoit que « chaque Parlement arrête son règlement, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques ». Il revient donc aux assemblées de fixer par voie réglementaire les modalités d'exercice de leurs attributions.

L'autonomie parlementaire interdit au législateur « d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les assemblées législatives exercent leurs attributions ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée »¹⁶⁶. Ce principe empêche par ailleurs tout contrôle juridictionnel des actes parlementaires ainsi que tout contrôle de constitutionnalité¹⁶⁷.

Sous-section 2. L'exception : l'exigence de légalité

La compétence laissée aux parlements d'organiser leurs travaux connaît toutefois certaines limites. Outre les cas où la Constitution impose directement une intervention législative, la section de législation du Conseil d'État a admis certaines exceptions à l'autonomie parlementaire. Une première exception concerne l'hypothèse où une uniformisation de situation ou de procédure s'avère nécessaire entre les deux chambres fédérales¹⁶⁸. Nous ne nous attardons pas sur cette exception, celle-ci ne s'appliquant pas aux assemblées des entités fédérées¹⁶⁹. Une

¹⁶⁶ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 60.450/4 donné le 7 décembre 2016 sur un projet de loi de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030, *Doc.*, Ch., 2016-2017, n°54-2137/001, p. 4 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 58.324/2 donné le 16 novembre 2015 sur un projet de décret modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n°343/1, p. 5 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi créant une Commission fédérale de déontologie, *Doc.*, 2012-2013, n°5-2245/1, p. 12 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition de loi instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif, *Doc.*, Sén., 2003-2004, n°3-648/1, p. 3 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 « organique du contrôle des services de police et de renseignements », *Doc.*, Ch., 1988, n°162/2-1988.

¹⁶⁷ N. LAGASSE, K. MUYLLE et M. VAN DER HULST, « Les actes non législatifs d'un Parlement : sources de hard law et de soft law », *Les sources du droit revisitées – Normes internes infraconstitutionnelles*, vol. 2, I. Hachez *et al.* (dir.), Bruxelles, Université Saint-Louis – Bruxelles, Anthemis, 2012, p. 230. Pour une critique de l'absence de contrôle juridictionnel des actes parlementaires, voy. K. MUYLLE, « L'autonomie parlementaire à l'abri des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, n°83, 2010, p. 705-731.

¹⁶⁸ Section de législation du Conseil d'État, avis n°6.765/2 donné le 10 septembre 1959 sur un projet de loi organique des Instituts de la radio-diffusion-télévision belge, *Doc.*, Sén., 1958-1959, n°317, p. 27 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n°6.859/1 donné le 10 novembre 1959 sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, *Doc.*, Sén., 1959-1960, n°116, p. 10.

¹⁶⁹ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 58.324/2 précité, p. 6.

deuxième exception concerne l'exigence de légalité et la nécessité pour le législateur d'intervenir lorsque les droits et obligations de personnes tierces au Parlement sont en jeu. Cette exception est résumée comme suit par la section de législation du Conseil d'État : « les dispositions qui ont pour destinataires des personnes qui sont extérieures au Parlement wallon ou à son administration, en leur conférant, collectivement ou individuellement, des droits ou obligations, relèvent du domaine du législateur décréteur »¹⁷⁰.

Il revient au législateur d'intervenir lorsque sont imposées aux citoyens des obligations ou des restrictions à leurs droits, « principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi »¹⁷¹. Par conséquent, un règlement d'assemblée ne peut imposer des obligations aux citoyens¹⁷². À titre d'exemples, la section de législation du Conseil d'État a admis l'intervention du législateur pour l'organisation des enquêtes parlementaires qui affectent différentes matières confiées à la loi telles que la liberté d'aller et venir (les citoyens peuvent être contraints à comparaître) ou l'obligation de prêter serment.¹⁷³ Dans le même sens, la section de législation du Conseil d'État a estimé qu'une commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques devait être créée par

¹⁷⁰ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 12.

¹⁷¹ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 24.328/2 donné le 29 mars 1995 sur un projet devenu la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *Doc.*, Sén., 1994-1995, n°1334/2, p. 3 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 40.390/2 précité, p. 5 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n°58.324/2 précité, p. 5.

¹⁷² Section de législation du Conseil d'État, avis n°67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur une proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, *Doc.*, 2019-2020, n°55-1104/2, p. 27 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 57.268/2 donné le 20 mai 2015 sur une proposition de décret de l'Assemblée de la Commission communautaire française portant création d'un service de médiation de la Commission communautaire française, *Doc.*, Ass. COCOF, 2014-2015, n°17, p. 4 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n°65.074/1 donné le 12 février 2019 sur une proposition devenue le décret du 22 mars 2019 'houdende een kader voor grote projecten en programma's', *Doc.*, Vl. Parl., 2018-2019, n°1768/4, p. 7 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n°40.390/2 précité, p. 3 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n°31.049/3 du 13 mars 2001 sur une proposition de décret 'houdende controle op grote projecten', *Doc.*, Vl. Parl., 2000-2001, n° 493/2, p. 8 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n°26.693/1/V, 26.694/1/V et 26.695/1/V donnés le 21 août 1997 sur une proposition devenue le décret du 14 juillet 1998 'tot wijziging van artikel 41 van de de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen', *Doc.*, Vl. Parl., 1996-1997, n° 497/2, p. 11.

¹⁷³ On peut retrouver l'explication suivante dans le premier projet de loi sur l'exercice du droit d'enquête : « la Constitution qui détermine les attributions des pouvoirs est également la charte des libertés individuelles, et elle place ces libertés sous la sauvegarde de la loi. La loi seule peut régler les droits que la Constitution garantit aux individus ; la loi seule peut imposer à ceux-ci de nouveaux devoirs : les Chambres ne peuvent donc seules, et en vertu de leur règlement, introduire des dispositions obligatoires pour les citoyens» (Projet de loi sur l'exercice du droit d'enquête en fait de vérification des pouvoirs des membres de la Représentation nationale, exposé des motifs, *Doc.*, Ch.. 1864-1865, n°50, p. 1 et 2).

le législateur en raison des pouvoirs de cette commission, susceptibles d'affecter de manière préjudiciable les partis politiques et leurs candidats¹⁷⁴.

A côté de l'imposition d'effets contraignants à l'égard de tiers au Parlement, l'intervention législative se justifie aussi lorsque des droits sont consacrés à ces derniers. Ainsi la section de législation du Conseil d'État a affirmé en 2020 dans son avis n°68.041 que « lorsque les questions à traiter ne relèvent pas exclusivement de l'autonomie du Parlement mais concernent les droits et obligations de tiers, leur règlement ne peut être confié directement au Parlement, agissant par la voie d'un règlement d'assemblée ou par l'intermédiaire de ses organes, mais doivent être confiées conformément au droit commun au pouvoir législatif dans toutes ses composantes »¹⁷⁵. La jurisprudence du Conseil d'État peut expliquer pourquoi la réforme du droit de pétition au niveau fédéral, bien que prévue initialement dans une modification du règlement, a pris la forme d'une loi en 2019¹⁷⁶. Cette loi consacre en effet des droits procéduraux dans le chef du pétitionnaire, tel que le droit d'être entendu par l'assemblée parlementaire concernée¹⁷⁷. Le choix de consacrer ces droits dans une loi n'avait pas été contesté par la section de législation du Conseil d'État dans ses avis n° 59.014/3 et 59/015/3 donnés le 24 mars 2016 concernant des propositions d'ordonnance relatives aux modalités d'exercice du droit de pétition et au droit d'être entendu dans le cadre du droit de pétition¹⁷⁸.

Nonobstant l'obligation pour le législateur d'intervenir dans les deux cas que nous venons d'exposer, il revient aux règlements de régler les mesures procédurales se rapportant uniquement au fonctionnement interne des Parlements¹⁷⁹. Il s'agit selon le Conseil d'État de respecter au maximum l'autonomie parlementaire en distinguant les éléments essentiels

¹⁷⁴ Section de législation du Conseil d'État, avis n°22.003/9 donné le 22 décembre 1992 sur une proposition modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Doc.*, Ch., 1993-1994, n°1376/7, p. 5.

¹⁷⁵ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 68.041/AG précité, p. 20. Voy. aussi : Section de législation du Conseil d'État, avis n°48.754 et 48.755 donnés le 15 décembre 2010 sur les avant-projets de décret portant assentiment à un accord de coopération portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, *Doc.*, Parl. w., 2010-2011, n°348/1, p. 7.

¹⁷⁶ Le Rapport de Crom fait mention de la réception d'un avis juridique qui pourrait expliquer le passage du règlement à la loi (Proposition de loi réformant le droit de pétition, Rapport De Crom, *Doc.*, 2018-2019, Ch., n° 3542/002, p. 5).

¹⁷⁷ Loi du 2 mai 2019 relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants, *M.B.*, 5 juin 2019, art. 4.

¹⁷⁸ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 59.014/3 et 59.015/3 donnés le 24 mars 2016 concernant des propositions d'ordonnance relatives aux modalités d'exercice du droit de pétition et au droit d'être entendu dans le cadre du droit de pétition, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n°A-262/1 et n°A-302/1.

¹⁷⁹ "Loutere procedureregels die enkel en alleen de werking van het parlement betreffen, en die geen verplichtingen inhouden voor de verzoekers of die geen weerslag hebben op hun rechten, horen thuis in het reglement van het parlement en niet in een decreet" (Section de législation du Conseil d'Etat, avis n°L.26.693/1/V, L.26.694/1/V et L.26.695/1/V précités, p.11).

justifiant l'intervention du législateur des mesures de mise en œuvre ou de détail qui ont leur place dans un règlement¹⁸⁰. Ainsi, une note légistique relative aux articles adoptés en première lecture de la proposition de loi réformant le droit de pétition suggère de régler la question de l'organe de la Chambre compétent pour entendre les pétitionnaires dans le règlement¹⁸¹.

Section 2. Les commissions délibératives : la voie réglementaire

Sous-section 1. Le choix du règlement

Étant donné que les commissions délibératives ont pour but de s'intégrer organiquement aux différentes assemblées parlementaires, il revient normalement au règlement de ces assemblées d'en organiser le fonctionnement¹⁸². Le principe d'autonomie parlementaire que nous avons analysé s'oppose en effet à une intervention législative pour la création d'un organe parlementaire. Plus précisément, une commission parlementaire ne peut être créée par la loi et celle-ci ne peut lui attribuer des compétences particulières, ni régler la manière dont celles-ci seront exercées.

Nous soulignons que les assemblées parlementaires bruxelloises et wallonne ont dû tenir compte d'un obstacle juridique au moment d'introduire le mécanisme des commissions délibératives dans leurs règlements respectifs. Les parlements fédérés, en vertu de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 (applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989) ont l'obligation légale de composer leurs commissions « suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques ». Par conséquent, une commission parlementaire ne peut être composée que par des parlementaires. C'est ce qu'a rappelé la section de législation du Conseil d'État dans son avis n°63.347/2 rendu sur une proposition de décret de la COCOF visant à introduire des commissions « mixtes ». Cette première mouture du mécanisme actuel des commissions délibératives donnait une voix délibérative aux citoyens ainsi que le droit de voter un rapport

¹⁸⁰ Section de législation du Conseil d'État, avis n°40.390/2 précité, p. 7.

¹⁸¹ Proposition de loi réformant le droit de pétition, Note du Service des Affaires juridiques, *Doc.*, 2018-2019, Ch., n° 3542/005, p. 15. Au contraire, « la détermination du nombre de signatures qu'une pétition doit recueillir pour ouvrir le droit d'être entendu, ainsi que les modalités d'exercice de ce droit, sont des règles qui concernent l'exercice des droits par les auteurs de la pétition. Il ne s'agit pas de règles purement procédurales qui concernent exclusivement le fonctionnement du parlement » (Section de législation du Conseil d'État, avis n°59.014/3 et 59.015/3 précités, p. 20).

¹⁸² J. CLARENNE et C. JADOT, *op. cit.*, p. 48.

et de le défendre en séance plénière¹⁸³. Selon la section de législation du Conseil d'État, un tel mécanisme serait en contradiction avec l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980¹⁸⁴. Cet obstacle juridique explique pourquoi l'expression « commission délibérative » a été préférée à l'expression « commission mixte », les travaux parlementaires utilisant aussi le terme de « commission *sui generis* »¹⁸⁵. Le terme mixte suggérerait que les citoyens tirés au sort étaient mis sur un même pied d'égalité que les députés¹⁸⁶. Désormais les citoyens n'ont qu'une voix consultative et sont considérés comme des « invités » des commissions délibératives¹⁸⁷.

Sous-section 2. Conséquences sur la nature juridique des prérogatives accordées aux citoyens

Comme nous venons de l'expliquer, un règlement d'assemblée ne peut conférer des droits à des personnes tierces au Parlement et ne peut, en principe, être la source d'obligations à leur égard. Nous analyserons dans un premier temps la nature des engagements pris par les assemblées bruxelloises et wallonne (§1). Nous traiterons ensuite des possibles effets contraignants que le mécanisme des commissions délibératives entraîne (§2).

§1. Absence de droits pour les citoyens tirés au sort

Comme analysé par J. CLARENNE, « les dispositions réglementaires organisant le fonctionnement des commissions délibératives jouent habilement avec la frontière entre le règlement et la loi, si bien qu'il n'est pas aisé d'identifier de réels droits qui auraient été reconnus aux citoyens tirés au sort »¹⁸⁸. Toutefois, le principe de l'autonomie parlementaire empêche de considérer les prérogatives accordées aux citoyens tirés au sort comme de véritables droits. Quelle est alors la nature juridique de ces prérogatives ? La section de

¹⁸³ Proposition de décret de la Commission communautaire française visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés francophones bruxellois, *Doc.*, Ass. COCOF, 2017-2018, n°94/1, p. 5-6.

¹⁸⁴ Section de législation du Conseil d'État, avis n°63.347/2 donné le 25 juin 2018 sur une proposition de décret de la Commission communautaire française visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés francophones bruxellois, *Doc.*, Ass. COCOF, 2017-2018, n°94/1, p. 3.

¹⁸⁵ Développement précité, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°248/1, p. 3 ; Développements précités, *Doc.*, Ass. COCOF, 2019-2020, n°13/1 ; Développements précités, *Doc.*, Rég. Brux.-Cap. et Ass. réun. C.C.C., 2019-2020, n°A-100/1 et B-19/1.

¹⁸⁶ J. VRYDAGH, J. BOTTIN *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸⁷ En ce sens, les règlements bruxellois consacrent « des commissions délibératives entre députés et citoyens composées de députés et *invitant* des citoyens tirés au sort » (nous soulignons).

¹⁸⁸ J. CLARENNE, *op. cit.*, p. 288.

législation du Conseil d'État admet qu'un Parlement puisse s'auto-contraire au bénéfice de tiers. Il s'agit en effet de la position tenue dans l'avis n°68.041 sur une proposition de décret wallon « institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen » qui s'accompagnait d'une proposition de modification du règlement d'assemblée. Cette modification du règlement, au contraire de la proposition de décret, contenait une obligation pour le Parlement de prendre en considération les recommandations formulées par l'assemblée citoyenne. Concernant cette obligation, la section de législation du Conseil d'État avait alors relevé qu'« une obligation à l'attention du Parlement consacrée dans un règlement parlementaire s'analyse en définitive en un ordre que l'assemblée parlementaire s'adresse à elle-même et dont elle demeure maître »¹⁸⁹.

En définitive, si les articles introduisant les commissions délibératives au sein des assemblées bruxelloises et du Parlement wallon semblent attribuer certains droits aux citoyens tirés au sort, il ne s'agit là que d'une formulation d'intentions¹⁹⁰. Dans un scénario pessimiste, il est donc possible que les assemblées bruxelloises et wallonne décident de ne plus accorder de suivi aux recommandations des commissions délibératives, sans que les citoyens puissent les y contraindre juridiquement. L'absence de droits subjectifs pour le citoyen signifie aussi qu'aucun recours juridictionnel n'est possible¹⁹¹. L'effectivité du mécanisme, qui dépend selon nous de la prise en considération des recommandations citoyennes et de leur suivi, repose donc uniquement sur la bonne volonté politique.

Le citoyen, déçu du sort réservé à son implication, ne dispose-t-il pas d'un recours ? Selon nous, un détour par le droit de pétition peut être envisagé afin d'obtenir une justification du manque de considération et de suivi. Il est en effet possible d'imaginer que des citoyens, désireux d'obtenir des explications des parlementaires, intègrent le résultat d'une commission délibérative au sein d'une pétition. Cela permettrait dans un premier temps, à condition d'atteindre le seuil de signatures requis¹⁹², à l'auteur de la pétition d'être entendu par

¹⁸⁹ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 16.

¹⁹⁰ Pour J. CLARENNE et C. JADOT, « si l'exercice des droits de participation des citoyens tirés au sort n'affecte pas d'un point de vue juridique les attributions des organes parlementaires, il n'en demeure pas moins que les règlements bruxellois et wallon ont des implications certaines sur le travail parlementaire – davantage encore si la volonté politique y est –, et particulièrement le travail de la commission permanente « liée » à la commission délibérative » (J. CLARENNE et C. JADOT, *op. cit.*, p. 51).

¹⁹¹ N. LAGASSE, K. MUYLLE et M. VAN DER HULST, *op. cit.*, p. 230.

¹⁹² Le seuil est de 1000 signatures, tant en Région de Bruxelles-Capitale (Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 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, *M.B.*, 31 juillet 2020, art. 2) qu'en Région Wallonne (Décret de la Région wallonne précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition, *M.B.*, 10 septembre 2020, art. 2).

l'assemblée concernée, et d'obtenir une réponse dans les six mois¹⁹³. A Bruxelles, le Bureau élargi décide s'il y a lieu d'organiser un débat en séance plénière¹⁹⁴. Notons toutefois qu'à Bruxelles, cette possibilité concernerait uniquement les commissions délibératives organisées par le Parlement régional bruxellois et l'Assemblée réunie de la COCOM (et non l'Assemblée de la COCOF). De manière similaire, la section de législation du Conseil d'État a déjà relevé que lorsque des requêtes envoyées par des citoyens au Comité parlementaire chargé du suivi législatif sont déclarées irrecevables, celles-ci pourraient être transformées en pétition. De cette manière, l'auteur de la requête pourrait obtenir une réponse¹⁹⁵.

Enfin, il convient de souligner qu'afin de respecter la jurisprudence du Conseil d'État, le Parlement wallon a déposé une proposition de décret donnant une assise légale au défraiement accordé aux citoyens tirés au sort¹⁹⁶.

§2. Absence d'effets juridiques contraignants à l'égard des tiers ?

Les droits des tiers ne peuvent être restreints par un règlement d'assemblée. Toutefois, la procédure de tirage au sort prévue par les règlements bruxellois et wallon, en ce qu'elle nécessite l'accès au Registre national, est possiblement en contradiction avec ce principe¹⁹⁷. En effet, les autorités parlementaires ont besoin de traiter certaines données à caractère personnel (nom, prénom, âge, résidence principale, mention du fait que la personne soit électeur, etc.) afin de composer les commissions délibératives. Le traitement de ces données à caractère personnel suppose le respect de certaines obligations, notamment imposées par le règlement 2016/679

¹⁹³ Décret spécial de la Région wallonne du 3 septembre 2020 modifiant 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, *M.B.*, 10 septembre 2020, art. 2 ; Ordonnance spéciale de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2016 modifiant les modalités d'exercice du droit de pétition, *M.B.*, 14 septembre 2016, art. 3.

¹⁹⁴ Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune précité, art. 123, §8.

¹⁹⁵ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 40.390/2 précité, p 9.

¹⁹⁶ Proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, amendements, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°621/2 ; Proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort, amendements, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°620/2. Cette question avait d'ailleurs été soulevée lors des discussions parlementaires (Proposition de modification du règlement du parlement de Wallonie visant à consacrer la constitution de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. w., 2020-2021, séance du 28 octobre 2020, n°7, p. 73).

¹⁹⁷ K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht », *T.B.P.*, 2020/4, p. 208-209. K. MUYLLE évoque un autre effet contraignant à l'égard des tiers, à savoir qu'en fixant les critères de participation aux commissions délibératives et certaines exclusions, les différents règlements d'assemblées privent certains citoyens de la possibilité d'intégrer ce mécanisme.

relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données¹⁹⁸. Une première obligation exige d'un parlement national dont une réglementation suppose un traitement de données à caractère personnel, qu'il consulte l'autorité de contrôle, à savoir l'Autorité de protection des données¹⁹⁹.

Une deuxième obligation concerne le respect de l'exigence de légalité. Comme rappelé par l'Autorité de protection des données dans un avis rendu notamment sur la proposition de décret institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, « tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées »²⁰⁰. En l'espèce, l'accès au Registre national est accordé par le Ministre de l'intérieur aux « autorités publiques belges pour les informations qu'elles sont habilitées à connaître en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance »²⁰¹. Dans sa décision n°033/2021, la Ministre de l'Intérieur a refusé cet accès au Parlement wallon en vue de la constitution des premières commissions délibératives, estimant que ce dernier ne respectait pas l'exigence de légalité : « Néanmoins l'article 5 de la loi du 8 août 1983 stipule que le Requérent doit être habilité en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. En plus l'article 22 de la Constitution belge prévoit que chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et les conditions fixées par la loi, et que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit. Dans le cas d'espèce, le règlement du Parlement wallon, n'étant pas une loi au sens formel, ne peut pas être considéré comme une base légale permettant de recevoir une communication des données du Registre national. L'article 44 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, sur lequel le règlement du Parlement wallon s'est basé, ne peut pas

¹⁹⁸ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *J.O.U.E.*, L 119/1, 4 mai 2016. Selon la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, les assemblées parlementaires sont considérées comme des autorités publiques (Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 5 septembre 2018, art. 5).

¹⁹⁹ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 5 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n°67.729/2/V donné le 19 août 2020 rendu sur une proposition de loi 'concernant l'aide à la gestion des dettes temporaire et structurelle', *Doc.*, Ch., 2019-2020, n° 55-1352/003, p. 3; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 64.016/2 donné le 17 septembre 2018 sur une proposition devenue le décret wallon du 2 mai 2019 'relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale', *Doc.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1131/1, p. 3. Cette obligation découle selon le Conseil d'État de « l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' » (Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 5).

²⁰⁰ Autorité de protection des données, avis n°124/2020 du 27 novembre 2020.

²⁰¹ Loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984, art. 5, §1, 1°.

être acceptée comme base légale non plus »²⁰². Il est intéressant de souligner que lors des discussions parlementaires wallonnes, il avait été demandé à plusieurs reprises quelle base légale était nécessaire pour accéder au Registre national, et si un décret était ou non nécessaire. Aucune réponse claire n'avait alors été donnée²⁰³. Dans l'intention de remédier à ce problème, le Parlement wallon a déposé le 16 juin 2021 une proposition de décret qui « vise à fournir une assise juridique explicite permettant au Parlement de traiter les données à caractère personnel nécessaires à la constitution de commissions délibératives entre députés et citoyens »²⁰⁴. Cette proposition de décret indique le responsable du traitement des données à caractère personnel, les catégories de données qui seront utilisées et leur durée de conservation.

La décision de refuser au Parlement wallon l'accès au Registre national est surprenante car elle intervient après celle autorisant les assemblées bruxelloises à y accéder, qui ne mentionne aucun problème de base légale²⁰⁵. Pour l'heure, la Ministre de l'Intérieur n'est pas revenue sur l'autorisation donnée aux assemblées bruxelloises.

Sous-section 3. L'obstacle à la consécration légale : l'autonomie constitutive

L'analyse réalisée sur le principe d'autonomie parlementaire appliqué aux commissions délibératives bruxelloises et wallonnes nous amène à la conclusion qu'une consécration légale de ces mécanismes s'avère nécessaire pour trois raisons. Premièrement, elle permettrait une plus grande effectivité du mécanisme en donnant de véritables droits subjectifs aux citoyens. Deuxièmement, l'instrument législatif se justifie au regard des effets contraignants qu'un tel mécanisme provoque à l'égard des tiers au Parlement. Troisièmement, une norme à valeur

²⁰² Décision n°033/2021 du SPF Intérieur - Direction générale Institutions et Population du 17 juin 2021, p. 2 et 3. De manière similaire, la section de législation du Conseil d'État remarquait dans son avis n°68.041 que la proposition de décret visant à institutionnaliser une assemblée citoyenne et un conseil citoyen tirés au sort touchait à certaines matières expressément réservées au pouvoir législatif tel que l'accès au Registre national des personnes physiques (Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 12).

²⁰³ Un parlementaire a même soutenu, de manière surprenante, les propos suivants : « Il y a toute la problématique de l'accès au Registre national, on s'est un peu arraché les cheveux avec cela, mais à un moment donné il faut y aller car on doit trouver des solutions. Apparemment, toutes les garanties nous ont été données, moi j'y crois. Mais c'est parce que sinon on ne saura jamais rien faire. Donc, si l'on s'arrête à cela, on oublie le texte ; que ce soit le vôtre ou le nôtre, on sera calé » (Discussion générale précitée, C.R.I., Parl. w., 2020-2021, séance du 28 octobre 2020, n°7, p. 74).

²⁰⁴ Proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort, commentaire de l'article unique, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°620/1, p. 4 ; Proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la mise en oeuvre par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°621/1, p. 4.

²⁰⁵ Décision n°092/2020 du SPF Intérieur – Direction générale Institutions et Population du 16 novembre 2020.

législative permettrait d'ancrer plus durablement le mécanisme des commissions délibératives. Les assemblées bruxelloises et wallonne éprouveraient plus de difficultés à abroger un décret ou une ordonnance qu'à modifier leur règlement interne. Le respect du principe d'autonomie constitutive, tel qu'interprété par le Conseil d'État, semble toutefois empêcher cette consécration législative. Nous revenons dans un premier temps sur le principe d'autonomie constitutive (§1). Nous aborderons ensuite le critère introduit par l'avis n°63.347/2 du Conseil d'État afin de déterminer si un outil permettant la participation des citoyens à la délibération parlementaire relève ou non de l'autonomie constitutive (§2). Nous tâcherons dans un troisième temps d'appliquer ce critère au modèle des commissions délibératives (§3).

§1. Le principe

Q. PEIFFER définit l'autonomie constitutive d'une entité fédérée comme « la compétence dont cette entité dispose pour régler, dans le cadre fixé par la Constitution et les lois de réformes institutionnelles, l'organisation de ses pouvoirs, le statut de ses gouvernants et de ses gouvernés »²⁰⁶. Cette faculté d'auto-organisation²⁰⁷ découle de la structure fédérale de notre État qui suppose qu'une certaine autonomie soit accordée aux entités fédérées. Cette compétence est inscrite dans notre constitution depuis la quatrième réforme de l'État en 1993 aux articles 118 §2 (pour les assemblées parlementaires des entités fédérées) et 123 §2 (pour les gouvernements des entités fédérées). L'ensemble des entités fédérées, à l'exception de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune²⁰⁸, dispose de l'autonomie constitutive. La Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone ont été les dernières entités fédérées à la recevoir suite à la sixième réforme de l'État en 2014²⁰⁹.

L'exercice de cette autonomie organisationnelle est soumis à une double condition. D'une part, les entités fédérées ne peuvent régler que les matières qui leur ont été attribuées par une loi spéciale concernant l'élection, la composition et le fonctionnement des assemblées parlementaires. D'autre part, elles ne peuvent réglementer ces compétences que par le moyen

²⁰⁶ Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2017/25, n° 2350-2351, p. 8.

²⁰⁷ Nous utilisons les termes d'« autonomie constitutive », « faculté d'auto-organisation » ou « autonomie organisationnelle » comme des synonymes (Q. PEIFFER, *ibidem*, p. 8).

²⁰⁸ Q. PEIFFER note que cela la Commission communautaire flamande ne dispose pas, *a fortiori*, de cette compétence (Q. PEIFFER, *ibidem*, p. 31).

²⁰⁹ M. ELST et J. VAN NIEUWENHOVE, « Constitutieve bevoegdheden (« constitutive autonomie »), *De transversale bevoegdheden in het Federale België*, B. Seutin et G. Van Haegendoren (dir.), Brugge, die Keure, 2017, p. 68-71.

d'un décret ou d'une ordonnance spéciale²¹⁰. L'adoption d'un décret spécial ou d'une ordonnance spéciale exige une majorité des deux tiers des suffrages exprimés²¹¹ et une majorité au sein de chaque groupe linguistique à Bruxelles²¹². Des règles de détail ou des questions techniques peuvent toutefois être fixées dans un décret ou une ordonnance²¹³.

§2. Le critère introduit par l'avis n°63.347/2 du Conseil d'État

En ce que les commissions délibératives ont pour but de s'intégrer organiquement au fonctionnement du Parlement, il convient de se demander si leur consécration légale relèverait de l'autonomie constitutive des entités fédérées concernées. Une telle éventualité empêcherait toute consécration législative de ce mécanisme puisque l'introduction d'outils délibératifs au sein du Parlement ne fait pas partie des aspects du fonctionnement du Parlement relevant de l'autonomie constitutive²¹⁴. En effet, ces aspects sont listés de manière exhaustive par la loi spéciale. Les entités fédérées peuvent ainsi régler la séance d'ouverture et de clôture de la session, la présidence de la séance d'ouverture, l'élection des membres du bureau, la publicité des séances, la présence des membres du gouvernement, les pétitions, les compétences du bureau, la nomination et les compétences du greffier (cet aspect ne fait pas partie de l'autonomie constitutive de la Région de Bruxelles-Capitale) et la signature des résolutions et des décisions²¹⁵.

Dans son avis n°63.347 rendu sur une proposition de décret visant à introduire des commissions mixtes au sein de l'assemblée de la Commission communautaire française, la section de législation du Conseil d'État semble introduire un critère afin de déterminer si un outil délibératif tel que les commissions délibératives relève ou non de l'autonomie constitutive. « Selon son article 1^{er}, la proposition de décret tend à permettre à l'Assemblée de la Commission communautaire française de constituer « des commissions mixtes, composées de citoyens tirés au sort et d[e] membres de l'Assemblée ». Ce faisant, la proposition apporte des modifications substantielles au fonctionnement de l'Assemblée, allant même jusqu'à la contraindre à délibérer et à voter sur les rapports adoptés par les commissions mixtes. La question pourrait se poser de savoir si de telles modifications ne supposent pas l'octroi d'une

²¹⁰ J. DUJARDIN *et al.*, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, p. 87-92.

²¹¹ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 35, §3.

²¹² Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, art. 28, al. 5.

²¹³ Q. PEIFFER, *op. cit.*, p. 33.

²¹⁴ J. CLARENNE et C. JADOT, *op. cit.*, p. 26.

²¹⁵ Loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, art. 31bis ; Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 49.

autonomie constitutive à la Commission communautaire française. Or, il ne résulte ni de la Constitution ni d'aucun autre texte qu'une autonomie constitutive lui aurait été octroyée. La Commission communautaire française ne peut donc adopter un décret réglant le fonctionnement de son Assemblée »²¹⁶. Il semble donc qu'un outil délibératif « modifiant substantiellement » le fonctionnement d'une assemblée parlementaire relève de l'autonomie constitutive de cette assemblée. Le Conseil d'État semble avoir éclairci ce qu'il entend par « modification substantielle » du fonctionnement d'une assemblée dans son avis rendu sur une proposition de décret wallon institutionnalisant un mécanisme très similaire à celui du dialogue citoyen germanophone. En l'espèce, il avait été observé qu'« aucune disposition de la proposition de décret ne règle la manière dont le Parlement exerce ses prérogatives législatives ou ne règle son organisation administrative interne et ses méthodes de travail. Spécialement, on relève que la proposition n'impose aucune modification substantielle au fonctionnement du Parlement et elle ne contraint pas non plus ce dernier à délibérer ou à voter sur les conclusions des travaux de l'assemblée et du conseil créés par la proposition »²¹⁷.

§3. Le critère appliqué au mécanisme des commissions délibératives

Il semblerait donc qu'un mécanisme de démocratie délibérative contraignant une assemblée parlementaire en ce qu'elle l'obligerait à délibérer, devrait être réglé au nom de l'autonomie constitutive. Qu'en est-il pour le mécanisme des commissions délibératives ? Peut-il être, tel quel, introduit dans une norme législative ? Il semble que cet outil remplit le critère introduit par le Conseil d'État de « modification substantielle » du fonctionnement du Parlement puisqu'il a pour but de contraindre l'assemblée parlementaire concernée à présenter un suivi des recommandations adoptées²¹⁸. La consécration de véritables droits dans le chef des citoyens tirés au sort représenterait ainsi un obstacle juridique à la consécration législative des commissions délibératives en ce que ces droits affecteraient substantiellement le fonctionnement parlementaire.

Toutefois, selon K. MUYLLE, le mécanisme introduit par les assemblées bruxelloises et wallonne ne peut être confondu avec les commissions mixtes qui font l'objet de l'avis n°63.347/2. Comme nous l'avons déjà évoqué, les citoyens tirés au sort ne sont que des invités de la commission délibérative et ne disposent pas d'une voix délibérative lors du vote des

²¹⁶ Section de législation du Conseil d'État, avis n°63.347/2 précité, p. 3.

²¹⁷ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 11.

²¹⁸ J. CLARENNE et C. JADOT, *op. cit.*, p. 26-27.

recommandations. L'assemblée parlementaire concernée ne doit pas non plus voter en séance plénière sur les recommandations proposées. Pour ces raisons, l'auteur pense que l'organisation des commissions délibératives ne relève pas de l'autonomie constitutive.²¹⁹

En toute hypothèse, il est possible d'envisager que le mécanisme des commissions délibératives fasse l'objet d'un décret ou d'une ordonnance, les obligations à l'égard du Parlement devant se trouver dans leurs règlements d'assemblée. De manière similaire, la proposition de décret wallon institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen était accompagné d'une modification du règlement wallon contenant certaines obligations à charge du Parlement wallon²²⁰. Si cette alternative devait permettre aux dispositions impliquant une restriction des droits des citoyens de respecter l'exigence de légalité et d'ancrer plus durablement le dispositif des commissions délibératives, elle ne leur permettrait pas de bénéficier de véritables droits subjectifs. Les assemblées parlementaires garderaient un pouvoir d'appréciation quant au suivi, ou non, des recommandations émises.

Soulignons à nouveau que cette problématique a été évoquée lors des débats parlementaires bruxellois. Une députée avait alors estimé que l'institutionnalisation des commissions délibératives à Bruxelles devait se faire par ordonnance spéciale²²¹. En ce sens, une proposition d'ordonnance spéciale visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés bruxellois avait été déposée au Parlement bruxellois le 22 mars 2018. Celle-ci prévoyait une obligation pour le Parlement de débattre ainsi que de voter sur les recommandations adoptées par la commission délibérative et faisait directement référence à l'autonomie constitutive dont dispose la Région de Bruxelles-Capitale²²².

Section 3. Le dialogue citoyen permanent : la voie décrétale

Les raisons qui ont poussé la Communauté germanophone à emprunter la voie décrétale peuvent être résumées par la formule utilisée par la section de législation du Conseil d'État dans son avis, déjà évoqué à plusieurs reprises, rendu sur une proposition de décret wallon

²¹⁹ K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht », *op. cit.*, p. 208.

²²⁰ Proposition de modification du règlement du Parlement de Wallonie visant à institutionnaliser les assemblées citoyennes et conseils citoyens, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., 2019-2020, n°223-1, p. 7.

²²¹ Proposition de modification du règlement visant à introduire la faculté de créer des commissions délibératives entre députés et citoyens composées de députés et invitant des citoyens tirés au sort à participer à leurs travaux, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., Parl., 2019-2020, séance du 12 décembre 2019, n°10, p. 29.

²²² Proposition d'ordonnance spéciale visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés bruxellois, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n°A-660/1, p. 6-8.

institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen : « c'est bien au décret qu'il revient de les instituer puisqu'ils sont créés dans l'orbite du Parlement et qu'il est envisagé de conférer des droits et obligations à leurs membres »²²³.

Sous-section 1. Des organes dans « l'orbite du Parlement »

Contrairement aux commissions délibératives qui ont pour objectif de s'intégrer organiquement au fonctionnement des différentes assemblées parlementaires, le dialogue citoyen s'organise de manière autonome par rapport au Parlement germanophone. Les membres d'une assemblée citoyenne n'entrent en discussion avec les députés qu'une fois les recommandations adoptées. La section de législation du Conseil d'État est d'avis que pour ces raisons, ces organes doivent être considérés comme des « organes collatéraux » du Parlement²²⁴. Leur fonctionnement ne relève donc pas de l'autonomie dont disposent les Parlements, et doit donc être réglé par décret. Par ailleurs, la section de législation du Conseil d'État a estimé que des organes composés uniquement de citoyens tirés au sort ne pouvaient logiquement être considérés comme des commissions au sens de l'article 44 de la loi spéciale des réformes institutionnelles²²⁵.

Sous-section 2. La volonté de conférer des droits et des obligations

Il y a derrière le mécanisme germanophone, la volonté de conférer des droits et obligations aux citoyens prenant part au processus²²⁶. En ce qu'elles sont ancrées dans un texte législatif, les garanties octroyées aux citoyens par le dialogue citoyen peuvent être considérées comme de véritables droits subjectifs. Ainsi, les membres d'une assemblée citoyenne ont un droit à voir leurs recommandations prises en considération par les députés et ont le droit d'en débattre avec eux, à deux reprises au minimum. Si le Parlement germanophone est libre de mettre en œuvre ou non ces recommandations, il est toutefois tenu de tenir au courant les citoyens et de motiver ses décisions. Il ne dispose pas à cet égard d'une marge d'appréciation.

²²³ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 13.

²²⁴ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 13.

²²⁵ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 12.

²²⁶ De manière similaire, la proposition de décret wallon institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, se basant sur la jurisprudence du Conseil d'État, fait clairement la distinction entre ce qui relève du pouvoir réglementaire et ce qui relève du pouvoir législatif : « La présente proposition de décret crée des droits et des obligations pour les membres de l'assemblée citoyenne et il convient d'en fixer les principes par décret. Les normes purement procédurales de l'assemblée citoyenne, institution fondée par le Parlement en son sein, sont cependant fixées dans le Règlement du Parlement de Wallonie » (Proposition de décret de la Région wallonne institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, développement, *Doc.*, Parl. w., 2019-2020, n°221/1, p. 6).

Au contraire du suivi prévu pour les recommandations des commissions délibératives qui dépend, *in fine*, de la bonne volonté politique, les membres d'une assemblée citoyenne peuvent donc faire valoir de véritables droits dans l'hypothèse où les parlementaires ne donneraient aucun suivi. Il est en effet envisageable qu'un citoyen puisse revendiquer devant une juridiction le non-respect de certaines obligations par le Parlement.

Concernant les effets juridiques contraignants à l'égard des tiers, tout comme pour les commissions délibératives, le traitement de données à caractère personnel est nécessaire pour le tirage au sort des membres composant les organes du dialogue citoyen. L'article 3, paragraphe 2 du décret semble toutefois respecter les exigences requises en la matière²²⁷. Il constitue en effet une base légale au sens formel (ce qui fait pour l'instant défaut aux commissions délibératives bruxelloises et wallonnes) et définit strictement les informations nécessaires au tirage au sort, les objectifs du traitement ainsi que l'utilisation qui sera faite des données.

Sous-section 3. Quelle compétence ?

Il convient de constater qu'aucune disposition de la Constitution ou des lois spéciales ne confère la compétence au législateur germanophone d'institutionnaliser un outil délibératif tel que celui du dialogue citoyen. Il est dès lors permis de s'interroger sur le fait que l'adoption de ce mécanisme devrait plutôt relever du domaine de l'autonomie constitutive de la Communauté germanophone. Plus précisément, il est permis de se demander si le dialogue citoyen respecte le critère introduit par l'avis n°63.347/2 du Conseil d'État²²⁸. Il semble en effet que les obligations imposées au Parlement par les articles 9 et 10 du décret correspondent à une modification substantielle du fonctionnement de l'assemblée selon le Conseil d'État. Suivant ce raisonnement, le législateur décrétoal n'aurait pas été habilité à adopter un décret spécial, l'introduction d'outils délibératifs ne figurant pas dans la liste des compétences qu'il peut régler au titre de son autonomie constitutive²²⁹.

²²⁷ K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht », *op. cit.*, p. 208. La nécessité de se conformer à cette exigence avait été expressément évoquée dans les travaux parlementaires germanophones (Dekretvorschlag zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft, discussion et vote, *C.R.I.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, séance du 25 février 2019, n°62, p. 20 ; Commentaire des articles précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 4-5).

²²⁸ J. CLARENNE et C. JADOT, *op. cit.*, p. 27.

²²⁹ Voy. Partie III, Chapitre 2, Section 2, Sous-section 3.

Chapitre 3. Des prérogatives incompatibles avec le principe représentatif ?

Notre Constitution est fondée sur le principe représentatif : le citoyen n'est autorisé à participer au pouvoir qu'indirectement, au travers du vote. L'article 33, alinéa 2 prévoyant que « tous les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution », en l'absence de disposition constitutionnelle permettant d'associer le citoyen dans la prise de décision publique, celle-ci est *a priori* exclue. Dès lors, la question se pose de savoir si les prérogatives accordées aux citoyens tirés au sort dans le cadre des commissions délibératives et du dialogue citoyen sont conformes au principe représentatif et à l'article 33, alinéa 2. Dans son avis n°68.041 sur une proposition de décret wallon visant à institutionnaliser l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, la section de législation du Conseil d'État a estimé que « leur mise en place sans révision constitutionnelle préalable n'est admissible que si ces instances ne doivent pas être tenues pour une nouvelle « manière », au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, d'exercer des « pouvoirs » »²³⁰.

Pour qu'un tel dispositif, qui permet à des citoyens tirés au sort de participer à la délibération parlementaire, soit conforme à l'article 33, alinéa 2 de la Constitution, le Conseil d'État semble établir deux conditions²³¹. Une première condition concerne l'absence de « véritable pouvoir de décision » dans le chef des citoyens (Section 1). Une seconde condition concerne l'absence d'obligations procédurales pour le Parlement (Section 2)²³². Ce troisième chapitre a pour objectif d'appliquer les critères établis par le Conseil d'État dans son avis n°68.041 aux mécanismes de commissions délibératives et de dialogue citoyen.

Section 1. L'absence d'« un véritable pouvoir de décision »

La première condition évoquée par le Conseil d'État est formulée comme suit « Comme il a pu être exposé plus haut, ni l'assemblée citoyenne, ni le conseil citoyen ne disposent d'un véritable pouvoir de décision ; ces instances peuvent en effet simplement émettre des recommandations »²³³. La section de législation du Conseil d'État ne précise pas ce qu'elle entend par « véritable pouvoir de décision ». Nous souscrivons toutefois à l'avis de J. CLARENNE et C. JADOT selon lesquels il s'agit d'un pouvoir *de jure* et *non de facto* : « Il est permis de croire qu'il vise ici l'existence d'un pouvoir de décision en droit, et non l'autorité de

²³⁰ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 15.

²³¹ J. CLARENNE et C. JADOT, *op. cit.*, p. 19-20.

²³² Le Conseil d'État évoque un troisième critère qui ne sera pas abordé dans ce travail, à savoir le fait que la participation au dispositif soit volontaire (Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 16.).

²³³ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 16.

fait dont les citoyens seraient susceptibles de jouir. Force est en tout cas de constater que le raisonnement tenu vis-à-vis de la consultation populaire n'est pas reproduit dans le contexte du pouvoir de recommandation dont seraient investis des citoyens tirés au sort. L'absence de toute référence à la question du caractère contraignant *de facto* d'un pouvoir consultatif semble ainsi confirmer qu'il convient aux yeux du Conseil d'État d'opérer une distinction entre la consultation populaire, qui sollicite l'avis du peuple dans son ensemble, et les autres formes de consultation citoyenne »²³⁴. En effet, le Conseil d'État semble distinguer le résultat d'un mécanisme impliquant l'ensemble de la population, du résultat d'un mécanisme impliquant un nombre réduit de citoyens. Le pouvoir de fait dont disposerait une assemblée citoyenne ou une commission délibérative à l'égard du pouvoir législatif ne peut être confondu avec celui dont dispose la population quand elle répond à une consultation populaire.

L'absence de pouvoir de décision comme condition de conformité à l'article 33, alinéa 2, *de jure* ou *de facto*, semble s'inscrire dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'État concernant l'inconstitutionnalité des outils de démocratie directe (Sous-section 1). Nous revenons sur cette jurisprudence avant de déterminer si les mécanismes de commission délibérative et de dialogue citoyen respectent la première condition établie par le Conseil d'État (Sous-section 2).

Sous-section 1. La jurisprudence du Conseil d'État sur l'inconstitutionnalité des outils de démocratie directe

Comme nous venons de l'évoquer, l'intervention directe du citoyen dans le processus normatif n'est pas prévue par la Constitution. Outre son rôle d'électeur occasionnel, il lui est uniquement permis de lancer des pétitions et de prendre part à une consultation populaire régionale ou locale²³⁵.

²³⁴ J. CLARENNE et C. JADOT, *op. cit.*, p. 19-20.

²³⁵ Ces droits politiques se trouvent aux articles 61 (droit de vote), 28 et 57 (pétition), 39*bis* (consultation populaire régionale), 41 (consultation populaire locale) de la Constitution. La section de législation du Conseil d'État délimite le rôle du citoyen en ces termes : « Dans le régime constitutionnel actuel, la participation de la population à l'élaboration des lois, décrets et ordonnances est limitée : le corps électoral désigne, conformément aux dispositions de la législation électorale, ses représentants aux assemblées parlementaires. Les citoyens ont en outre le droit d'adresser des pétitions aux autorités publiques (...) et d'user d'un certain nombre de libertés et de droits fondamentaux, comme la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté de s'assembler et la liberté de s'associer, en vue de développer une activité politique » (Section de législation Conseil d'État, avis n° 37.804/AG donné le 23 novembre 2004 sur une proposition de loi « portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, *Doc.*, Ch., 2003-2004, n°281/1, p. 3 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 33.789/AV et 33.791/AV donnés le 30 octobre 2002 sur deux propositions de décrets du Parlement flamand « houdende de inrichting van een Vlaamse volksraadpleging » et « houdende instelling van

Se fondant sur l'article 33 alinéa 2 de la Constitution qui prévoit que les pouvoirs sont « exercés de la manière établie par la Constitution » et l'absence d'intervention directe prévue pour le citoyen dans l'exercice de ces pouvoirs, le Conseil d'État considère depuis 1985²³⁶ tout mécanisme de démocratie directe comme inconstitutionnel. Ainsi, le référendum, à tout niveau, est constitutionnellement impossible en raison de son caractère décisif²³⁷. L'initiative populaire, en vue d'une procédure législative ou constituante, est elle aussi constitutionnellement proscrite²³⁸. Étant donné que la consultation populaire lierait le législateur en fait, le Conseil d'État considère aussi ce mécanisme de démocratie directe comme inconstitutionnel²³⁹. Seule une modification constitutionnelle, telle qu'elle est intervenue en 2014 en faveur des régions, permet de faire sauter ce « verrou constitutionnel »²⁴⁰.

Outre le silence constitutionnel en matière de participation citoyenne au processus normatif, la section de législation du Conseil d'État se fonde aussi sur les articles 33, alinéa 1 et 42 de la Constitution pour considérer les mécanismes de démocratie directe comme inconstitutionnels. Interprétant le principe représentatif et l'article 42 de la Constitution de manière stricte, le Conseil d'État estime que le corps représentant est le seul à pouvoir exprimer la souveraineté nationale. Ainsi, « la Nation ne s'identifie pas, dans le régime représentatif, avec la population ou avec les citoyens à un jour donné. Elle a une existence continue ; elle est formée aussi des générations de citoyens qui appartiennent au passé et des générations de l'avenir. Il n'est donc pas possible de reconnaître à un certain nombre de citoyens d'aujourd'hui le pouvoir de se substituer à la représentation nationale instituée par le constituant pour exprimer la volonté de

een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek », *Doc.*, VI. Parl., 2001-2002, n°1176/1 et 1131/1).

²³⁶ Section de législation du Conseil d'État, avis n°15.853/AG-15.854/AG et 15.969/AG à 15.971/AG du 15 mai 1985 donnés sur plusieurs propositions de loi instaurant la consultation populaire et le référendum, *Doc. Parl.*, Ch., 1985-1986, n° 783/2.

²³⁷ Avis du comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique, « Le renouveau politique – Démocratie directe – Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *Doc.*, Ch. et Sén., 2000-2001, n°797/2 et 2-416/2, p. 13.

²³⁸ Section de législation du Conseil d'État, avis n° L.25.898/8 du 21 janvier 1997 donné sur une avant-proposition de décret « houdende invoering van een nieuwe wettelijke bepaling genaamd 'overweging van decreet' », *Doc.*, Parl. fl., 1996-1997, n°470/2, p. 4-9.

²³⁹ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 46.238/2 donné le 14 avril 2009 sur une proposition de décret « instaurant la consultation populaire régionale », *Doc.*, Parl. w., n°944/1 ; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 37.804/AG précité ; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 33.789/AV et 33.791/AV précités ; Section de législation du Conseil d'État, avis n° 19.072/9 donné le 19 mai 1989 sur une proposition de loi « instituant une consultation populaire sur l'attribution d'une mission constituante au Parlement européen », *Doc.*, Sén., 1988-1989, n°514/1.

²⁴⁰ T. GAUDIN, V. JACQUET *et al.*, « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2018/25, n°2390-2391, p. 29.

cet être abstrait que la loi fondamentale appelle la Nation »²⁴¹. De ce fait, les élus seraient les seuls à pouvoir vouloir pour la Nation, tout dispositif permettant un gouvernement direct par le peuple étant exclu²⁴².

Cette interprétation de la souveraineté nationale du Conseil d'État fait l'objet de certaines critiques. H. DUMONT démontre que le choix fait par le Constituant d'adopter un régime représentatif, n'entraîne pas une interdiction pour les représentants de consulter le peuple. Il n'y a pas d'incompatibilité en soi entre la souveraineté nationale que le corps représentant est censé incarner, et la souveraineté populaire que les techniques de démocratie directe permettraient d'exprimer. Selon lui, « ce ne sont pas les articles 33 et 42 de la Constitution qui fondent le choix du « concours médiat » opéré par le Congrès national, mais seulement les dispositions qui régissent la manière dont les pouvoirs doivent être exercés et ne prévoient pas l'intervention directe des citoyens ».²⁴³ Dans le même sens, concernant l'article 42 de la Constitution, A-E. BOURGAUX considère que « dans la lecture de cet article, il importe donc de combiner la représentation de la nation et la représentation des électeurs, et non de substituer la première à la seconde »²⁴⁴.

Sous-section 2. Qu'en est-il pour les commissions délibératives et le dialogue citoyen permanent ?

Les mécanismes de commissions délibératives et de dialogue citoyen permanent n'ont pas pour but d'adresser des recommandations contraignantes à l'égard des différentes assemblées parlementaires. Les citoyens tirés au sort ne disposent en effet pas d'un « véritable pouvoir de décision ». Ces dispositifs semblent donc respecter la première condition établie par le Conseil d'État.

Les assemblées parlementaires ayant adopté ces mécanismes étaient bien conscientes de cette limite constitutionnelle, certaines personnalités politiques se montrant même prêtes à aller plus

²⁴¹ Section de législation du Conseil d'État, avis n° 15.853/AG-15.854/AG et 15.969/AG à 15.971/AG précités, p. 112 et 113.

²⁴² Section de législation du Conseil d'État, avis n° 15.853/AG-15.854/AG et 15.969/AG à 15.971/AG précités, p. 83.

²⁴³ H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », *Les systèmes électoraux de la Belgique*, F. Bouhon et M. Reuchamps (dir.), 2ème édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 55.

²⁴⁴ A-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *A.P.*, 2015/4, p. 557.

loin dans l'avenir avec une possible révision constitutionnelle permettant un tel pouvoir décisionnel (*de jure*)²⁴⁵. Pour d'autres, l'absence de pouvoir de contrainte dans le chef du citoyen tiré au sort fut un motif d'abstention lors du vote²⁴⁶.

Section 2. L'absence d'obligations procédurales pour le Parlement

Outre l'absence d'un véritable pouvoir de décision dans le chef des citoyens tirés au sort, le Conseil d'État formule une seconde condition, d'ordre procédural : « Par ailleurs, aucune disposition de la proposition de décret ne crée une obligation à destination du Parlement wallon de prendre en considération les recommandations faites par l'assemblée citoyenne : selon la proposition de décret, le Parlement n'est pas tenu d'en débattre. Cette circonstance est importante dans l'appréciation du dispositif décretaal au regard de sa conformité à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution »²⁴⁷. Ce raisonnement et la position tenue par le Conseil d'État dans son avis n°68.041 jettent le trouble sur la constitutionnalité des obligations introduites par les mécanismes qui font l'objet de notre analyse. Faut-il déduire de ce passage que toute obligation procédurale contraignant une institution parlementaire dans le cadre de la mise en œuvre d'un mécanisme de démocratie délibérative serait contraire à l'article 33 alinéa 2 de la Constitution ?²⁴⁸ Nous analysons dans un premier temps ce qui semble être la position du Conseil d'État (Sous-section 1), avant d'envisager une autre position (Sous-section 2).

Sous-section 1. La position du Conseil d'État

Comme nous l'avons déjà évoqué, le décret germanophone octroie certains droits au citoyen tiré au sort, dont le bon respect suppose certaines obligations pour le Parlement. Ainsi, l'article 9 du décret impose à une commission parlementaire de débattre sur les recommandations émises par les membres de l'assemblée citoyenne et de rendre un avis motivé sur l'éventuelle

²⁴⁵ Discussion générale précitée, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, séance du 12 décembre 2019, n°10, p. 34-38 ; Commentaire des articles précité, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1, p. 10. M. Plovie, qui se trouve à l'initiative des commissions délibératives à Bruxelles, a ainsi soutenu lors des discussions parlementaires : « nous avons dû respecter le carcan constitutionnel actuel et nous ne pouvons pas attendre que la Constitution soit révisée pour avancer sur les questions de démocratie délibérative et de participation citoyenne. Bien entendu, nous sommes favorables à un changement de la Constitution qui nous permettrait d'aller plus loin sur ces questions » (Discussion générale précitée, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, séance du 12 décembre 2019, n°10, p. 34-35).

²⁴⁶ Discussion générale précitée, *C.R.I.*, Parl. w., 2020-2021, séance du 28 octobre 2020, n°7, p. 70 ; Proposition de modification du règlement introduisant la faculté de créer des commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort, discussion générale, *C.R.*, Ass. COCOF, 2019-2020, séances du 19 et 20 décembre 2019, n°10, p. 27 ; Discussion générale précitée, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, séance du 12 décembre 2019, n°10, p. 30-31.

²⁴⁷ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 16.

²⁴⁸ J. CLARENNE et C. JADOT, *op. cit.*, p. 20.

mise en œuvre de ces recommandations. L'article 10 du décret prévoit l'obligation pour le Parlement d'organiser, un an après la remise de l'avis motivé, une nouvelle séance de discussion entre les parlementaires de la commission concernée et les citoyens tirés au sort. En ce qui concerne les commissions délibératives, suivant notre raisonnement exposé *supra*²⁴⁹, les obligations contenues dans les règlements bruxellois et wallon doivent être considérées comme des ordres « que l'assemblée parlementaire s'adresse à elle-même et dont elle demeure maître »²⁵⁰.

Dès lors que le décret germanophone crée une obligation à charge du Parlement de prendre en considération les recommandations formulées par l'assemblée citoyenne et d'en débattre, il semble ne pas respecter la condition établie par le Conseil d'État²⁵¹. À cet égard, il est important de souligner que la section de législation semble faire une distinction selon que des obligations procédurales pour le Parlement proviennent d'un outil démocratique bénéficiant d'un ancrage constitutionnel ou non. Ainsi, la constitutionnalité du droit pour un pétitionnaire réunissant le seuil requis de signatures d'être entendu par l'assemblée parlementaire concernée, n'a pas été remis en question par le Conseil d'État, le droit de pétition étant inscrit aux articles 28 et 57 de la Constitution²⁵².

Sous-section 2. Une autre interprétation est-elle possible ?

Suivant le raisonnement du Conseil d'État et son interprétation de l'article 33, alinéa 2 de la Constitution, il n'est pas possible, à cadre constitutionnel inchangé, qu'un outil de démocratie délibérative impose certaines obligations procédurales à une assemblée parlementaire. N'est-il toutefois pas possible de formuler une autre interprétation de l'article 33, alinéa 2 de la Constitution qui permettrait, sans révision constitutionnelle, d'admettre une telle possibilité ? L'argumentation tenue par A-E. BOURGAUX concernant la constitutionnalité des mécanismes de consultation populaire et référendum offre une piste de réflexion²⁵³.

Selon A-E. BOURGAUX, la constitutionnalité de mécanismes impliquant directement les citoyens doit s'apprécier non pas au regard de la force contraignante du mécanisme, mais de la

²⁴⁹ Voy. Partie III, Chapitre 2, Section 2, Sous-section 2, §1.

²⁵⁰ Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG précité, p. 16.

²⁵¹ Dans le cas où le mécanisme des commissions délibératives feraient l'objet d'une consécration légale, le même raisonnement pourrait être tenu.

²⁵² Section de législation du Conseil d'État, avis n°59.014/3 et 59.015/3 précités.

²⁵³ A-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *op. cit.*, p. 553-561.

position qu'entretiennent les citoyens vis-à-vis de l'assemblée parlementaire. L'auteure fait ainsi la distinction selon que le peuple est institué « en tant qu'acteur autonome » ou « en tant qu'interlocuteur des représentants »²⁵⁴. Lorsque les citoyens agissent en tant qu'interlocuteur des représentants, « les représentants conservent le rôle et les prérogatives (élaborer le texte en question, voter, débattre,...) qui leur sont attribués par la Constitution »²⁵⁵. Les mécanismes de référendum et de consultation populaire ne dépossèdent pas les représentants de leurs prérogatives et de leurs compétences, il serait possible d'admettre leur constitutionnalité. Dans le cas de la consultation populaire, un grand nombre d'actes doivent être effectués par le pouvoir législatif avant une éventuelle implémentation du résultat dans du droit positif. En ce qui concerne l'organisation d'un référendum, la transposition du résultat en droit suppose des opérations matérielles que seul le pouvoir législatif peut réaliser²⁵⁶. En revanche, les référendums d'abrogation ou d'approbation ainsi que l'initiative populaire sans filtre, qui instituent le peuple en tant qu'acteur autonome, affecteraient les compétences des députés et seraient dès lors inconstitutionnels.

Cette interprétation de la Constitution tend à intégrer la démocratisation de notre régime représentatif suite à l'introduction du suffrage universel. L'universalisation du suffrage introduit une exigence, celle pour les représentants de consulter le peuple. L'interprétation faite par la constitutionnaliste a pour but de « concilier la dimension représentative et la dimension démocratique de notre gouvernement démocratique, sans les renvoyer dos-à-dos »²⁵⁷.

Par ailleurs, il s'agit là d'être cohérent avec le rôle joué par d'autres acteurs, dont l'intervention dans le processus législatif n'est pas prévue dans la Constitution. Ainsi, la constitutionnalité de l'intervention de la section de législation du Conseil d'État dans la procédure législative, bien que ne trouvant aucun fondement dans la Constitution, ne fait l'objet d'aucune remise en question. Rien n'empêche dès lors, selon A-E. BOURGAUX, de permettre la consultation plus

²⁵⁴ A-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *ibidem*, p. 560.

²⁵⁵ A-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *ibidem*, p. 559.

²⁵⁶ A-E. BOURGAUX, *La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée ?*, *op. cit.*, p. 587-588.

²⁵⁷ A-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *op. cit.*, p. 555.

régulière de la population, de la même manière que les experts sont régulièrement consultés par le Parlement²⁵⁸.

De la même manière, il nous semble que les prérogatives accordées aux citoyens tirés au sort dans le cadre d'outils délibératifs tels que le dialogue citoyen, ne donnent qu'un rôle d'interlocuteur des représentants à ces derniers. Les citoyens tirés au sort ne disposant pas de « véritable pouvoir de décision » selon l'expression du Conseil d'État, les députés sont libres d'ancrer juridiquement ou non les recommandations qu'on leur transmet. L'assemblée parlementaire est simplement tenue de prendre ces recommandations en considération et d'informer les citoyens sur leur possible mise en œuvre. Il est selon nous envisageable de considérer que ces deux obligations procédurales ne constituent pas une nouvelle manière d'exercer les pouvoirs établis par la Constitution. Ces obligations exigent tout au plus de l'assemblée parlementaire qu'elle dialogue avec les citoyens qu'elle représente, et laissent l'assemblée libre d'exercer ses prérogatives législatives. Comme formulé par A-E. BOURGAUX à propos de l'article 33, alinéa 2, « on ne peut intégrer dans la généralité et la faible normativité de la formule l'ensemble des intentions originaires du Constitution de 1831, sauf à figer le gouvernement représentatif belge à cette date »²⁵⁹.

²⁵⁸ A-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *op. cit.*, p. 556.

²⁵⁹ A-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *op. cit.*, p. 555.

CONCLUSION

S'inscrivant dans la volonté de donner à notre démocratie représentative un nouveau souffle, l'institutionnalisation des mécanismes de commissions délibératives et de dialogue citoyen représente une réelle avancée démocratique. Pour la première fois en Belgique, des dispositifs permettant à des citoyens tirés au sort de participer à la délibération parlementaire font l'objet d'une consécration normative. Si une simple lecture des textes réglementaires et du texte décretal peut nous amener à penser que ces mécanismes offrent une place aux citoyens dans la délibération parlementaire, l'analyse juridique que nous avons menée nous incite à nuancer notre propos. En effet, les prérogatives dont pourrait bénéficier le citoyen participant à ces dispositifs sont limitées par plusieurs principes constitutionnels.

Premièrement, les textes réglementaires qui consacrent l'existence des commissions délibératives ne peuvent conférer des droits aux citoyens membres de ces commissions en vertu du principe d'autonomie parlementaire. Par conséquent, les assemblées bruxelloises et wallonne sont totalement libres, sur le plan juridique, de respecter ou non les obligations qui sont les leurs. L'absence de base légale soumet donc l'effectivité du processus à la bonne volonté des assemblées²⁶⁰. Si celle-ci semble être présente pour l'instant, qui sait si cela va durer.

Il serait dès lors souhaitable d'ancrer le dispositif des commissions délibératives dans un texte à valeur législative. Toutefois, le principe d'autonomie constitutive tel qu'interprété par le Conseil d'État dans son avis n°63.347/2 semble empêcher une telle possibilité. Selon l'interprétation de la section de législation, l'institutionnalisation d'un mécanisme imposant à une assemblée de respecter certaines obligations procédurales qui modifieraient substantiellement son fonctionnement, devrait être réglé au titre de son autonomie constitutive. Puisque le dispositif des commissions délibératives a vocation à imposer de telles obligations aux assemblées concernées, leur consécration législative semble, pour l'heure impossible. En effet, la possibilité d'introduire un outil délibératif tel que les commissions délibératives ne figure pas dans de la liste exhaustive des matières qu'une assemblée parlementaire peut régler au titre de son autonomie constitutive.

²⁶⁰ J. CLARENNE et C. JADOT, *op. cit.*, p. 53.

Deuxièmement, le texte juridique qui consacre les commissions délibératives ne peut donner une voix délibérative aux citoyens tirés au sort sans être contraire à l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Les citoyens tirés au sort n'ont donc qu'une voix consultative lors du vote des recommandations formulées par la commission.

Troisièmement, si le dialogue citoyen, en ce qu'il trouve son fondement dans un décret, peut donner certains droits aux citoyens, l'interprétation de l'article 33, alinéa 2 de la Constitution faite par le Conseil d'État dans son avis n°68.041 semble empêcher une telle possibilité. Selon la section de législation, un outil délibératif imposant des obligations procédurales à une assemblée parlementaire serait en contradiction avec l'article 33, alinéa 2 de la Constitution. Dans ce sens, les citoyens tirés au sort ne peuvent bénéficier d'un pouvoir de contrainte à l'égard de l'assemblée parlementaire.

Face à ces obstacles juridiques, nous avons tenté de formuler certaines alternatives. Ainsi, pour les commissions délibératives, nous avons suggéré que le citoyen déçu du manque de suivi de la part des députés, tente de faire usage de son droit de pétition afin d'être entendu par l'assemblée parlementaire concernée. Nous avons par ailleurs suggéré que, pour dissiper tout doute quant au respect du principe d'autonomie constitutive tel qu'interprété par le Conseil d'État, le dispositif des commissions délibératives soit ancré dans une norme à valeur législative et d'inscrire les obligations à l'égard de l'assemblée parlementaire dans son règlement d'assemblée. Bien qu'une telle alternative ne permettrait pas aux citoyens de bénéficier de véritables droits, cela permettrait cependant d'ancrer plus durablement le mécanisme des commissions délibératives dans le droit.

Pour le dialogue citoyen germanophone, nous avons tenté de suggérer une autre interprétation de l'article 33, alinéa 2. En se basant sur les réflexions de A-E. BOURGAUX à propos de la constitutionnalité des mécanismes de démocratie directe, nous avons formulé l'hypothèse que d'éventuelles obligations procédurales à charge d'une assemblée parlementaire respectent le prescrit constitutionnel en ce que l'assemblée reste maître de décider ce qu'elle fait des recommandations. Le mécanisme germanophone donne à l'assemblée citoyenne un rôle d'interlocuteur et non de décideur à l'égard du Parlement.

Ces alternatives ne sauraient toutefois effacer la nécessité de modifier notre cadre constitutionnel. Le *statu quo* constitutionnel représente un frein à une réelle effectivité des

mécanismes de commissions délibératives et de dialogue citoyen et au développement d'autres outils participatifs ambitieux. Comme l'expriment J. CLARENNE et C. JADOT, « en l'absence de cadre constitutionnel bien établi, les initiateurs des outils délibératifs sont toutefois contraints de manœuvrer au sein d'un environnement juridique complexe. Tel est vraisemblablement le prix à payer pour moderniser le fonctionnement d'une démocratie dont les structures reposent sur un texte constitutionnel n'ayant jamais prévu la possibilité d'une part active des citoyens non-élus dans la délibération parlementaire »²⁶¹.

Inscrire constitutionnellement la place du citoyen dans la délibération parlementaire permettrait de créer un cadre juridique de la participation citoyenne clair et cohérent²⁶². Avec l'introduction des mécanismes de commissions délibératives et de dialogue citoyen, le tournant délibératif semble avoir pris un tournant institutionnel en Belgique. À l'aube d'une 7^{ème} réforme de l'État qui s'annonce citoyenne avec le lancement d'une « Plateforme de dialogue sur l'avenir du fédéralisme belge »²⁶³, il est grand temps que notre Constitution permette le développement d'une réelle culture de la participation citoyenne.

²⁶¹ J. CLARENNE et C. JADOT, *op. cit.*, p. 53 – 54.

²⁶² J. CLARENNE propose par exemple de modifier l'article 57 de la Constitution pour « une démocratie plus ouverte aux processus délibératifs au sein des Parlements » (J. CLARENNE, *op. cit.*).

²⁶³ « Réforme de l'Etat en 2024 : une plateforme permettra de consulter les citoyens », disponible sur https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_reforme-de-l-etat-en-2024-une-plateforme-permettra-de-consulter-les-citoyens?id=10633750, 17 novembre 2020.

BIBLIOGRAPHIE

LÉGISLATION

a. Niveau européen

- Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *J.O.U.E.*, L 119/1, 4 mai 2016.

b. Niveau constitutionnel

- Const., art. 8, 28, 33, 39bis, 41, 57 et 61.

c. Niveau fédéral

c.1. Actes normatifs

- Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.
- Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989.
- Loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984.
- Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 5 septembre 2018.
- Loi du 2 mai 2019 relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants, *M.B.*, 5 juin 2019.

c.2. Travaux préparatoires

- Projet de loi sur l'exercice du droit d'enquête en fait de vérification des pouvoirs des membres de la Représentation nationale, exposé des motifs, *Doc.*, Ch.. 1864-1865, n°50.
- Proposition de loi réformant le droit de pétition, Rapport De Crom, *Doc.*, 2018-2019, Ch., n° 3542/002.
- Proposition de loi réformant le droit de pétition, Note du Service des Affaires juridiques, *Doc.*, 2018-2019, Ch., n° 3542/005.

- Proposition de modification du Règlement de la Chambre des représentants visant à permettre la création de commissions mixtes composées de parlementaires et de citoyens tirés au sort, développements, *Doc.*, Ch., 2015-2016, n°1977/001.
- Avis du comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique, « Le renouveau politique – Démocratie directe – Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition », *Doc.*, Ch. et Sén., 2000-2001, n°797/2 et 2-416/2.
- 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, rapport, *Doc.*, Sén., 2020-2021, n°7-117/4.
- 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, constatations et recommandations, *Doc.*, Sén., 2020-2021, n°7-117/5.
- 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, demande de rapport, *Doc.*, Sén., 2020-2021, n°7-117/1.
- 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, auditions, *Doc.*, Sén., 2020-2021, n°7-117/6.

d. Niveau régional

d.1. Actes normatifs

- Ordonnance spéciale de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2016 modifiant les droits d'exercice du droit de pétition, *M.B.*, 14 septembre 2016.
- Décret spécial de la Région wallonne du 3 septembre 2020 modifiant 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, *M.B.*, 10 septembre 2020.
- Décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019 instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone, *M.B.*, 12 avril 2019.

- Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 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, *M.B.*, 31 juillet 2020.
- Décret de la Région wallonne précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition, *M.B.*, 10 septembre 2020.
- Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 13 décembre 2019, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap..
- Règlement de l'assemblée de la Commission communautaire française du 20 avril 2020, *Doc.*, Ass. COCOF.
- Règlement du Parlement wallon du 23 juin 2021, *Doc.*, Parl. W., 2020-2021, n°636/1.

d.2. Travaux préparatoires

d.2.1. Documents parlementaires

- Proposition d'ordonnance spéciale visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés bruxellois, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n°A-660/1.
- Proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, amendements, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°621/2.
- Proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort, amendements, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°620/2.
- Proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, développement, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°621/2.
- Proposition de décret relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort, développement, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°620/1.
- Dekretvorschlag zur einföhrung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n°284/1.

- Proposition de décret de la Région wallonne institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, développement, *Doc.*, Parl. w., 2019-2020, n°221/1.
- Proposition de décret de la Commission communautaire française visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés francophones bruxellois, *Doc.*, Ass. COCOF, 2017-2018, n°94/1.
- Proposition de modification du Règlement du Parlement de Wallonie visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés, développement, *Doc.*, Parl. w., 2015-2016, n° 415/1.
- Proposition de modification du Règlement du Parlement francophone bruxellois visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés, développements, *Doc.*, Ass. COCOF, 2017-2018, n°94/1.
- Proposition de modification du règlement du Parlement de Wallonie visant à institutionnaliser les assemblées citoyennes et conseils citoyens, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., 2019-2020, n°223-1.
- Proposition de modification du règlement visant à introduire la faculté de créer des commissions délibératives entre députés et citoyens composées de députés et invitant des citoyens tirés au sort à participer à leurs travaux, développements, *Doc.*, Rég. Brux.-Cap. et Ass. réun. C.C.C., 2019-2020, n°A-100/1 et B-19/1.
- Proposition de modification du règlement introduisant la faculté de créer des commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort, développements, *Doc.*, Ass. COCOF, 2019-2020, n°13/1.
- Proposition de modification du Règlement du Parlement de Wallonie visant à consacrer la constitution de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort, développement, *Doc.*, Parl. w., 2020-2021, n°248/1.
- Proposition de décision relative au vade-mecum et au glossaire des commissions délibératives (en application de l'article 25/1 du règlement), Rapport fait au nom de la commission spéciale du règlement, Rég. Brux.-Cap. et Ass. réun. C.C.C., 2019-2020, n°A-210/1 et B-40/1.
- Vade-mecum et glossaire établis par le groupe de travail « Commissions délibératives », en application de l'article 42^{ter} du Règlement, Ass. COCOF, 2019-2020, n°19/1.
- Empfehlungen der bürgerversammlung vom 19. September 2020 zum thema „pflege geht uns alle an! Wie können die pflegebedingungen für personal und betroffene verbessert werden?“, avis des comités sur les recommandations, *Doc.*, Parl. D. Gem., 2020-2021, n°101/2.

- Recommandations de la commission délibérative chargée de formuler des recommandations relatives à l'implantation de la 5G en Région de Bruxelles- Capitale, en tenant compte de l'environnement, de la santé, de l'économie, de l'emploi et des aspects technologiques, Rapport, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n°A-382/2.
- Rapport de la commission délibérative chargée de formuler des recommandations relatives à la résolution durable de la situation des personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale, Ass. réun. C.C.C., 2020-2021, n°B-86/2.
- Proposition de résolution visant à valider le processus du panel citoyen « Make your Brussels Mobility » et à transmettre la résolution citoyenne au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée du suivi du panel citoyen, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n° A-644/1.

d.2.2. Discussions parlementaires

- Proposition de résolution visant à valider le processus du panel citoyen « Make your Brussels Mobility » et à transmettre la résolution citoyenne au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée du suivi du panel citoyen, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, séance du 25 mai 2018, n° 32.
- Dekretvorschlag zur einföhrung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft, discussion et vote, *C.R.I.*, Parl. D. Gem..., 2018-2019, séance du 25 février 2019, n°62.
- Proposition de modification du règlement visant à introduire la faculté de créer des commissions délibératives entre députés et citoyens composées de députés et invitant des citoyens tirés au sort à participer à leurs travaux, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, séance du 12 décembre 2019, n°10.
- Proposition de modification du règlement introduisant la faculté de créer des commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort, discussion générale, *C.R.*, Ass. COCOF, 2019-2020, séances du 19 et 20 décembre 2019, n°10.
- Proposition de constituer une commission délibérative composée de députés et de citoyens tirés au sort, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, séance du 12 février 2021, version provisoire.
- Proposition de constituer une commission délibérative composée de députés et de citoyens tirés au sort, discussion générale, *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, séance du 12 février 2021, n°22, p. 34-35.

d.2.3. Autres

- Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune – législature 2019-2024.
- Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024.
- Déclaration de politique de la Fédération Wallonie-Bruxelles 2019-2024.
- Résolution citoyenne du panel citoyen « Make your Brussels Mobility », disponible sur http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2017/11/R%C3%A9solution-citoyenne-191117_FR.pdf, 19 novembre 2017.
- « Pflege geht uns alle an ! Wie können die Pflegebedingungen für Personal und Betroffene verbessert werden? », Recommandations de l'assemblée citoyenne, disponible sur https://www.buergerdialog.be/fileadmin/user_upload/20200919_BV_Pflege_Empfehlungen.pdf, 19 septembre 2020.
- « Inklusion macht Schule! Welche Veränderungen brauchen wir im Bildungsbereich, damit Inklusion ein Gewinn für alle wird? », Recommandations de l'assemblée citoyenne, disponible sur https://www.buergerdialog.be/fileadmin/user_upload/20210515_BV2_Inklusion_Empfehlungen_Handout.pdf, 15 mai 2021.

e. *Avis de la section législation du Conseil d'État*

- Section de législation du Conseil d'État, avis n°6.765/2 donné le 10 septembre 1959 sur un projet de loi organique des Instituts de la radio-diffusion-télévision belge, *Doc.*, Sén., 1958-1959, n°317.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°6.859/1 donné le 10 novembre 1959 sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, *Doc.*, Sén., 1959-1960, n°116.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°15.853/AG-15.854/AG et 15.969/AG à 15.971/AG du 15 mai 1985 donnés sur plusieurs propositions de loi instaurant la consultation populaire et le référendum, *Doc. Parl.*, Ch., 1985-1986, n° 783/2.

- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 « organique du contrôle des services de police et de renseignements », *Doc., Ch.*, 1988, n°162/2-1988.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 19.072/9 donné le 19 mai 1989 sur une proposition de loi « instituant une consultation populaire sur l'attribution d'une mission constituante au Parlement européen », *Doc., Sén.*, 1988-1989, n°514/1.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°22.003/9 donné le 22 décembre 1992 sur une proposition modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Doc., Ch.*, 1993-1994, n°1376/7.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 24.328/2 donné le 29 mars 1995 sur un projet devenu la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *Doc., Sén.*, 1994-1995, n°1334/2.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° L.25.898/8 du 21 janvier 1997 donné sur une avant-proposition de décret « houdende invoering van een nieuwe wettelijke bepaling genaamd 'overweging van decreet' », *Doc., Parl. fl.*, 1996-1997, n°470/2.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°26.693/1/V, 26.694/1/V et 26.695/1/V donnés le 21 août 1997 sur une proposition devenue le décret du 14 juillet 1998 'tot wijziging van artikel 41 van de de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen', *Doc., Vl. Parl.*, 1996-1997, n° 497/2.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°31.049/3 du 13 mars 2001 sur une proposition de décret 'houdende controle op grote projecten', *Doc., Vl. Parl.*, 2000-2001, n° 493/2.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 33.789/AV et 33.791/AV donnés le 30 octobre 2002 sur deux propositions de décrets du Parlement flamand « houdende de inrichting van een Vlaamse volksraadpleging » et « houdende instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek », *Doc., Vl. Parl.*, 2001-2002, n°1176/1 et 1131/1.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 37.804/AG donné le 23 novembre 2004 sur une proposition de loi « portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, *Doc., Ch.*, 2003-2004, n°281/1.

- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition de loi instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif, *Doc. Parl., Doc. Parl., Sén., 2003-2004, n°3-648/1.*
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 46.238/2 donné le 14 avril 2009 sur une proposition de décret « instaurant la consultation populaire régionale », *Doc., Parl. w., n°944/1.*
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°48.754 et 48.755 donnés le 15 décembre 2010 sur les avant-projets de décret portant assentiment à un accord de coopération portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, *Doc., Parl. w., 2010-2011, n°348/1.*
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi créant une Commission fédérale de déontologie, *Doc. Parl., 2012-2013, n°5-2245/1.*
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 59.014/3 et 59.015/3 donnés le 24 mars 2016 concernant des propositions d'ordonnance relatives aux modalités d'exercice du droit de pétition et au droit d'être entendu dans le cadre du droit de pétition, *Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n°A-262/1 et n°A-302/1.*
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 57.268/2 donné le 20 mai 2015 sur une proposition de décret de l'Assemblée de la Commission communautaire française portant création d'un service de médiation de la Commission communautaire française, *Doc., Ass. COCOF, 2014-2015, n°17.*
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 58.324/2 donné le 16 novembre 2015 sur un projet de décret modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, *Doc., Parl. w., 2015-2016, n°343/1.*
- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 60.450/4 donné le 7 décembre 2016 sur un projet de loi de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030, *Doc., Ch., 2016-2017, n°54-2137/001.*
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°63.347/2 donné le 25 juin 2018 sur une proposition de décret de la Commission communautaire française visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés francophones bruxellois, *Doc., Ass. COCOF, 2017-2018, n°94/1.*

- Section de législation du Conseil d'État, avis n° 64.016/2 donné le 17 septembre 2018 sur une proposition devenue le décret wallon du 2 mai 2019 'relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale', *Doc.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1131/1.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°65.074/1 donné le 12 février 2019 sur une proposition devenue le décret du 22 mars 2019 'houdende een kader voor grote projecten en programma's', *Doc.*, Vl. Parl., 2018-2019, n°1768/4.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur une proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, *Doc.*, 2019-2020, n°55-1104/2.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°67.729/2/V donné le 19 août 2020 rendu sur une proposition de loi 'concernant l'aide à la gestion des dettes temporaire et structurelle', *Doc.*, Ch., 2019-2020, n° 55-1352/003.
- Section de législation du Conseil d'État, avis n°68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, *Doc.*, Parl. w., 2019-2020, n°221/1.

DOCTRINE

- ABIZADEH A., "Representation, Bicameralism, Political Equality, and Sortition: Reconstituting the Second Chamber as a Randomly Selected Assembly", *Perspectives on Politics*, 2020, p. 1-16.
- BLONDIAUX L. et Y. SINTOMER Y., « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, n°63, 2009/1, p. 28-38.
- BOUHON F. et GRANDJEAN G., « Le professeur Bernard Manin à l'Université de Liège : compte-rendu de la Chaire David Constant 2015 », *Rev. dr. ULg.*, 2015/2, p. 407- 412.
- BOURGAUX A-E., « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *A.P.T.*, 2015/4, p. 532-583.
- BOURGAUX A-E., *La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée ?*, thèse de doctorat soutenue le 16 octobre 2013 à l'Université Libre de Bruxelles.
- BRASPENNING T., BAUDEWYNS P., JAMIN J., LEGRAND V., PAYE O. et SCHIFFINO N., *Fondements de science politique*, Bruxelles, de Boeck Supérieur, 2014.

- CHWALISZ C., « A new wave of deliberative democracy », disponible sur <https://carnegieeurope.eu/2019/11/26/new-wave-of-deliberative-democracy-pub-80422>, 26 novembre 2019.
- CLARENNE J. et JADOT C., « Les outils délibératifs auprès des Parlements sous l’angle du droit constitutionnel belge », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, à paraître.
- CLARENNE J., « Réviser l’article 57 de la Constitution. Pour une démocratie plus ouverte aux processus délibératifs au sein des Parlements », *Chroniques de droit public*, n°2, 2019, p. 281-290.
- CLARENNE, J. et ROMAINVILLE, C., « La légalité face à l’autonomie des assemblées parlementaires et des gouvernements », *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, L. Detroux, L. et al. (dir.), 1^{ère} ed., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 423-476.
- COURANT D. et SINTOMER Y., « Le tirage au sort au XXI^e siècle », *Participations*, n°1, 2019, p. 5-32.
- COURANT D., “Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalisation - The Irish Citizens’ Assemblies”, *Les Cahiers de l’IEPHI*, n°72, 2018, p. 1-49.
- COURANT D., « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l’Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française », *Arch. phil. droit*, n°62, 2020, p. 309-330.
- COURANT D., « La légitimité des assemblées citoyennes tirées au sort : quelle institutionnalisation pour la démocratie délibérative ? », *Silomag*, n° 10, 2019.
- COURANT D., « Les assemblées citoyennes en Irlande - Tirage au sort, référendum et constitution », disponible sur <https://laviedesidees.fr/Les-assemblees-citoyennes-en-Irlande.html>, 5 mars 2019.
- COURANT D., « Penser le tirage au sort. Modes de sélection, cadres délibératifs et principes démocratiques », *Expériences du tirage au sort en Suisse et en Europe : un état des lieux*, A. Chollet et A. Fontaine (dir.), Berne, Schriftenreihe der Bibliothek am Guisanplatz, 2018, 257-282.
- CRIGNON P., « La critique de la représentation chez Rousseau », *Les études philosophiques*, n°83, 2007/4, p. 481-497.
- DAMAY L. et MERCENIER C., « Démocratie participative. Quelques éclairages sur les enjeux », *Mouv. comm.*, n° 924, 2018, p. 12 à 18 ;
- DE COOREBYTER V., « Les partis et la démocratie », *Les dossiers du CRISP*, n°64, 2005/2, p. 9-128.

- DE WINTER L. et DUMONT P., « La crise de la démocratie en Belgique et en Europe : diagnostics et remèdes », *La démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques entre crise et renouveau*, C. Gobin et B. Rihoux (dir.), Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2000, p. 101 à 108.
- DEBRAS F., « Le monopole de la légitimité démocratique », *Rev. dr. ULg.*, 2015/2, p. 389-405.
- DEJAEGHERE Y., « G1000 : Innovation démocratique en Communauté germanophone », disponible sur https://www.futuregenerations.be/sites/www.futuregenerations.be/files/documents/news/20190226_dgpermanentcitizensassembly_communiquepresse.pdf, consulté le 15 août 2021.
- DELGRANGE, X. et DETROUX, L., « La délibération parlementaire, gage de qualité de la loi pour une meilleure protection pour les droits fondamentaux ? », *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, L. Detroux et al. (dir.), 1^{ère} ed., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 739-793.
- DETROUX L., EL BERHOUMI M. et LOMBAERT B., *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, 1^{ère} ed., Bruxelles, Larcier, 2019.
- DUJARDIN J., VANDE LANOTTE J., GOOSSENS J. et GOEDERTIER G., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014.
- DUMONT H. et EL BERHOUMI M., « Les référendums constitutionnels et constituants dans l'État plurinational belge : un parcours d'obstacles insurmontables ? », A. Binette et P. Taillon (dir.), *La démocratie référendaire dans les ensembles plurinationaux*, Québec, Presses de l'université de Laval, 2018, p. 313-382.
- DUMONT H. et EL BERHOUMI M., « Prendre plus au sérieux la fonction législative des parlementaires », *Rev. b. dr. const.*, n°3-4, 2014, p. 331-348.
- DUMONT H. et TULKENS F., « Citoyenneté et responsabilité en droit public », *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, H. Dumont et al. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 171-259.
- DUMONT H., « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », *Les systèmes électoraux de la Belgique*, F. Bouhon et M. Reuchamps (dir.), 2^{ème} édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 29 à 62.
- DUMONT, H., « De la crise du principe de légalité à son redéploiement à l'aune d'un nouvel équilibre entre État de droit et démocratie », *La légalité : un principe de la*

démocratie belge en péril, L. Detroux *et al.* (dir.), 1^{ère} ed., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 835-880.

- ELST M. et VAN NIEUWENHOVE J., “Constitutieve bevoegdheden (“constitutieve autonomie”)), *De transversale bevoegdheden in het Federale België*, B. Seutin et G. Van Haegendoren (dir.), Brugge, die Keure, 2017, p. 63-108.
- FLORIDIA A., « The Origins of the Deliberative Turn », *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge et M. E. Warren (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 35-51.
- GASTIL J. et RICHARDS R., « Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies », *Politics and Society*, vol. 41, 2013/2, p. 253-281.
- GAUDIN T., JACQUET V., PILET J-B. et REUCHAMPS M., « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2018/25, n°2390-2391, p. 5-62.
- GOODIN R-E. et DRYZEK J-S., « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics & Society*, vol. 34, 2006/2, p. 219-244.
- GRANDJEAN G., « Le tirage au sort des citoyens est apolitique et inégalitaire », disponible sur <https://www.lalibre.be/debats/opinions/le-tirage-au-sort-de-citoyens-est-apolitique-et-inegalitaire-5de554759978e272f955ee52>, 3 décembre 2019.
- GUTMANN A. et THOMPSON D., *Why deliberative democracy?*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
- LAGASSE N., MUYLLE K. et VAN DER HULST M., « Les actes non législatifs d’un Parlement : sources de hard law et de soft law », *Les sources du droit revisitées – Normes internes infraconstitutionnelles*, I. Hachez *et al.* (dir.), vol. 2, Bruxelles, Anthemis, 2012, p. 227-268.
- LANDEMORE H., “Deliberation, Cognitive Diversity, and Democratic Inclusiveness: An Epistemic Argument for the Random Selection of Representatives”, *Synthese*, n°190, 2013, p. 1209-1231.
- LANDEMORE H., *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton, Princeton University Press, 2013.
- LANDEMORE H., MANIN B., et URBINATI N., « La démocratie représentative est-elle réellement démocratique ? », *La vie des idées*, disponible sur <https://laviedesidees.fr/La-democratie-representative-est-elle-reellement-democratique.html>, 7 mars 2008.

- LANDEMORE H., *Open democracy - Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2020.
- LEJEUNE Y., « Brèves considérations sur la gestion des risques délibératifs dans une démocratie représentative », *Rev. dr. Ul.g.*, 2015/2, p. 429-437.
- MACKENZIE M-K., “Deliberation and Long-Term Decisions: Representing Future Generations”, *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Andre Bächtiger *et al.* (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2018.
- MADISON J., « Federalist Papers n°10 », disponible sur <https://billofrightsinstitute.org/primary-sources/federalist-no-10>, 1787.
- MANIN B., « Comment promouvoir la délibération démocratique ? », *Raisons politiques*, n°42, 2011/2, p. 83-113.
- MANIN B., « Résilience de la démocratie représentative », *Rev. dr. ULg.*, 2015/2, p. 413 – 427.
- MANIN B., « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d’une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 72-94.
- MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.
- MUYLLE K., « Kroniek Parlementair Recht », *T.B.P.*, 2020/4, p. 205-215.
- MUYLLE K., « L’autonomie parlementaire à l’abri des droits de l’homme », *Rev. trim. dr. h.*, n°83, 2010, p. 705-731.
- NIESSEN C. et REUCHAMPS M., « Designing a permanent deliberative dialogue: The Ostbelgien Modell in Belgium », *Centre for Deliberative Democracy and Global Governance – University of Canberra*, n°2019/06.
- NIESSEN C. et REUCHAMPS M., « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/21, n°2426, p. 5-38.
- PAOLETTI M. et MOREL L., « Le référendum : une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative », *Le tournant délibératif de la démocratie*, L. Blondiaux et B. Manin (dir.), Paris, Presses de Science Po, 2021, p. 201-223.
- PAPADOPOULOS Y., *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013 ;
- PEIFFER Q., « L’autonomie constitutive des entités fédérées », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017/25, n° 2350-2351, p. 5-64.
- PEIFFER, Q., « Autonomie constitutive » in Uyttendaele, M. et Verdussen, M. (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l’Etat*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 73-98.

- POURTOIS H., « Les élections sont-elles nécessaires à la démocratie ? », *Philosophiques*, n°43/2, 2016, p. 411-439.
- REUCHAMPS M. et CALUWAERTS D., « Le tournant participatif et délibératif », *La participation en action*, F. Claisse, C. Laviolette, M. Reuchamps et C. Ruyters, (dir.), Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2013, p. 9 -19.
- REUCHAMPS M., CALUWAERTS D., DODEIGNE J., JACQUET V., MOSKOVIC J. et DEVILLERS S., « Le G-1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2344-2345, 2017/19 p. 5-104.
- REYNAERT H., REUCHAMPS M. et VERJANS P., « L'état de la démocratie représentative », *Démocratie représentative : vers la fin d'un modèle ? Diagnostic et remèdes*, colloque placé sous la présidence des Professeur H. Reynaert, M. Reuchamps et P. Verjans, 22 septembre 2015.
- ROSANVALLON P., *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Points, 2010.
- SINTOMER Y., « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », *La démocratie participative : histoire et généalogie*, M-H. Bacqué et Y. Sintimer (dir.), Paris, La Découverte, 2011, p. 113-134.
- SINTOMER Y., *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011.
- SMITH G. et SETALA M., « Mini-Publics and Deliberative Democracy », *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Andre Bächtiger et al. (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2018.
- SUITER J. et REUCHAMPS M., « A constitutional turn for deliberative democracy in Europe ? », *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, J. Suiter et M. Reuchamps (dir.), Colchester, ECPR Press, 2016, p. 1-13.
- VAN DAMME J., JACQUET V., REUCHAMPS M. et SCHIFFINO N., « Public Consultation and Participation in Belgium: directly engaging citizens beyond the ballot box? », *Policy analysis in Belgium*, B. Marleen et D. Aubin (dir.), Bristol, Policy Press, 2017, p. 215-234.
- VAN REYBROUCK D., *Tegen verkiezingen*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2018.
- VAN WYNSBERGHE C., « La « partocratie », pour le meilleur ou pour le pire », *Politique*, n°79, 2013.
- VANDAMME P-E., « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », *Rev. fr. de science politique*, vol. 68, n°5, 2018, p. 873 à 894.

- VELAERS J., *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2019.
- VRYDAGH J., BOTTIN J., REUCHAMPS M., BOUHON F. et DEVILLERS S., « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021/7, n°2492, p. 5-68.
- VRYDAGH J., DEVILLERS S., TALUKDER D., JACQUET V., BOTTIN J., « Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2477-2478, 2020/32, p. 5-72.

RESSOURCES INTERNET

- « Déclaration commune sur la Conférence sur l’avenir de l’Europe, Dialoguer avec les citoyens pour promouvoir la démocratie – Construire une Europe plus résiliente », disponible sur https://europa.eu/european-union/conference-future-europe_fr, consulté le 13 août 2021.
- “Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions - Catching the Deliberative Wave”, disponible sur <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>, consulté le 13 août 2021.
- « Réforme de l'Etat en 2024 : une plateforme permettra de consulter les citoyens », disponible sur https://www.rtf.be/info/belgique/detail_reforme-de-l-etat-en-2024-une-plateforme-permettra-de-consulter-les-citoyens?id=10633750, 17 novembre 2020.
- Le podcast « Démocratie en question(s) » par A. RUYSSSEN, disponible sur https://www.rtf.be/auvio/emissions/detail_democratie-en-question-s?id=13049, consulté le 15 août 2021.

AUTRES

- Décision n°092/2020 du SPF Intérieur – Direction générale Institutions et Population du 16 novembre 2020.
- Décision n°033/2021 du SPF Intérieur - Direction générale Institutions et Population du 17 juin 2021.
- Autorité de protection des données, avis n°124/2020 du 27 novembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PARTIE I. CONTEXTE : RECHERCHE D'UN RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE	4
Chapitre 1. La fatigue démocratique	5
Section 1. Un manque de confiance grandissant.....	5
Section 2. L'incomplétude de la démocratie représentative	6
Chapitre 2. Le tournant délibératif	8
Section 1. Le concept de démocratie délibérative.....	8
Section 2. Les outils délibératifs basés sur le tirage au sort.....	9
Sous-section 1. La complémentarité sur le plan épistémique	10
Sous-section 2. La complémentarité sur le plan de la légitimité.....	10
Section 3. La montée du paradigme délibératif	11
Sous-section 1. Dans le monde.....	12
Sous-section 2. En Belgique.....	13
PARTIE II. ANALYSE COMPARATIVE DES MÉCANISMES DE COMMISSIONS DÉLIBÉRATIVES ET DE DIALOGUE CITOYEN PERMANENT	15
Chapitre 1. Processus d'élaboration	15
Section 1. Facteurs décisifs	15
Sous-section 1. Commissions délibératives	15
Sous-section 2. Dialogue citoyen permanent	17
Section 2. Contexte politique	17
Chapitre 2. Structure et organes	18
Section 1. Commissions délibératives.....	18
Section 2. Dialogue citoyen permanent	20
Sous-section 1. Le conseil citoyen	21
Sous-section 2. L'assemblée citoyenne.....	21
Sous-section 3. Le secrétaire permanent	22
Sous-section 4. Autres intervenants	22
Chapitre 3. Fonctionnement	22
Section 1. Initiation	23
Sous-section 1. Commissions délibératives	23
Sous-section 2. Dialogue citoyen permanent	24
Section 2. Déroulement du processus de décision et suivi.....	25
Sous-section 1. Commissions délibératives	25
§1. Les phases informative et délibérative	25
§2. La phase des recommandations	26
§3. Le suivi des recommandations	27
§4. Évaluation biannuelle	27
Sous-section 2. Dialogue citoyen permanent	28
§1. Les phases de délibération et des recommandations	28
§2. Le suivi des recommandations	28
Chapitre 4. Premières mise en œuvres	29
Section 1. Commissions délibératives bruxelloises	30
Sous-section 1. La 5G à Bruxelles	30
Sous-section 2. Le sans-abrisme à Bruxelles	31
Sous-section 3. Premières pistes d'amélioration.....	31
Section 2. Dialogue citoyen permanent	32
Sous-section 1. Les soins médicaux.....	32
Sous-section 2. L'éducation inclusive.....	32
PARTIE III. UN CITOYEN DÉPOURVU DE DROITS ?	34
Chapitre 1. Des prérogatives semblables dans le texte	34
Section 1. Initiation du processus.....	34

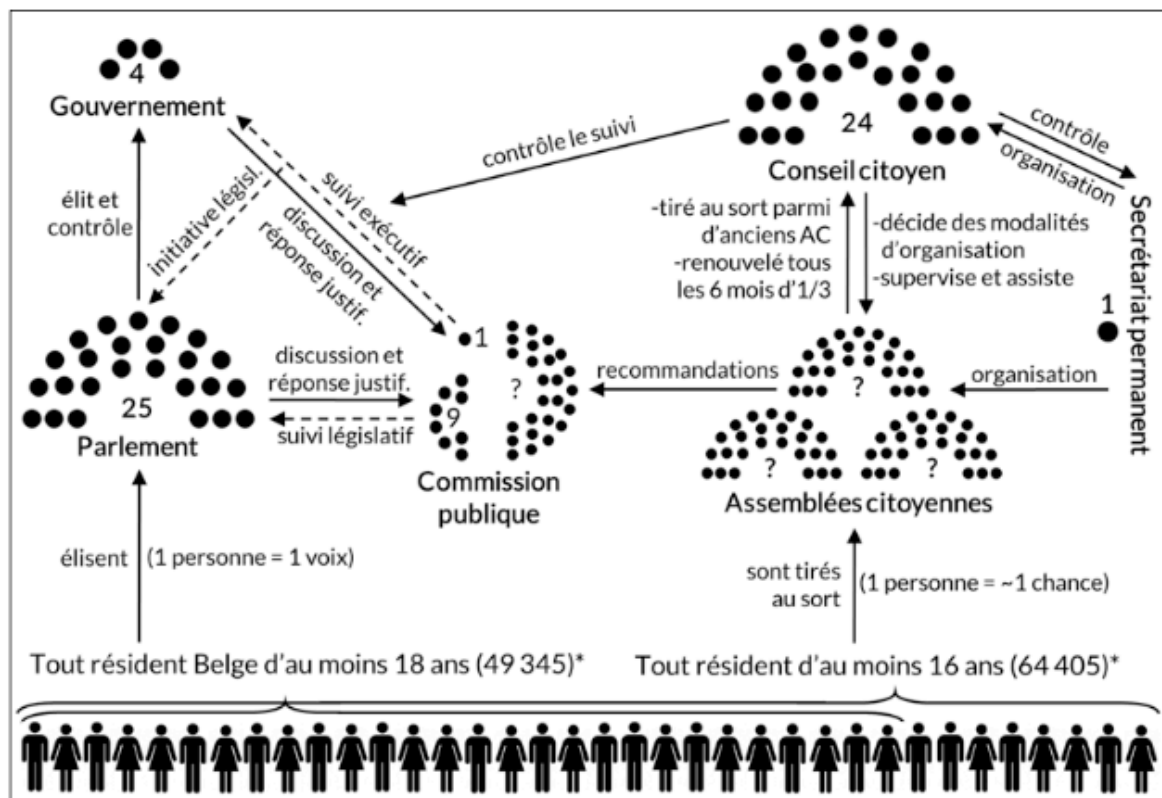
Section 2. La prise en considération et le suivi des recommandations	35
Section 3. Droits de participation implicites	36
Chapitre 2. Des prérogatives différentes en droit	36
Section 1. La ligne de démarcation entre la compétence réglementaire et décrétales	36
Sous-section 1. Le principe : l'autonomie parlementaire	36
Sous-section 2. L'exception : l'exigence de légalité	37
Section 2. Les commissions délibératives : la voie réglementaire	40
Sous-section 1. Le choix du règlement	40
Sous-section 2. Conséquences sur la nature juridique des prérogatives accordées aux citoyens	41
§1. Absence de droits pour les citoyens tirés au sort	41
§2. Absence d'effets juridiques contraignants à l'égard des tiers ?	43
Sous-section 3. L'obstacle à la consécration légale : l'autonomie constitutive	45
§1. Le principe	46
§2. Le critère introduit par l'avis n°63.347/2 du Conseil d'État	47
§3. Le critère appliqué au mécanisme des commissions délibératives	48
Section 3. Le dialogue citoyen permanent : la voie décrétales	49
Sous-section 1. Des organes dans « l'orbite du Parlement »	50
Sous-section 2. La volonté de conférer des droits et des obligations	50
Sous-section 3. Quelle compétence ?	51
Chapitre 3. Des prérogatives incompatibles avec le principe représentatif ?	52
Section 1. L'absence d'« un véritable pouvoir de décision »	52
Sous-section 1. La jurisprudence du Conseil d'État sur l'inconstitutionnalité des outils de démocratie directe	53
Sous-section 2. Qu'en est-il pour les commissions délibératives et le dialogue citoyen permanent ?	55
Section 2. L'absence d'obligations procédurales pour le Parlement	56
Sous-section 1. La position du Conseil d'État	56
Sous-section 2. Une autre interprétation est-elle possible ?	57
CONCLUSION	60
BIBLIOGRAPHIE	63
LÉGISLATION	63
DOCTRINE	71
RESSOURCES INTERNET	77
AUTRES	77
ANNEXES	80

ANNEXES

- Annexe 1 : Schéma du fonctionnement du dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone, extrait de C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, "Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/21, n°2426, p. 14.
- Annexe 2 : Schéma du fonctionnement des commissions délibératives bruxelloises et wallonnes.
- Annexe 3 : Entretien avec ANNE-SOPHIE BOUVY, membre du comité d'accompagnement des commissions délibératives à Bruxelles, avocate au barreau de Bruxelles et assistante en droit constitutionnel à l'UCLouvain (CRECO).
- Annexe 4 : Entretien avec JONATHAN MOSKOVIC, conseiller en innovation démocratique auprès de la Présidence du Parlement francophone bruxellois.

Annexe 1 : Schéma du fonctionnement du dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone, extrait de C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, "Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/21, n°2426, p. 14.

Schéma 1. Fonctionnement du dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone



Légende :

- Lien obligatoire : → .
- Lien facultatif : --> .

* Habitants des neuf communes de la région de langue allemande (au 1^{er} janvier 2019, selon les chiffres publiés par : Ministère de la Communauté germanophone, « Statistikportal der Deutschsprachigen Gemeinschaft », www.ostbelgienstatistik.be).

Annexe 2 : Schéma du fonctionnement des commissions délibératives²⁶⁴.



²⁶⁴ Il s'agit d'une version modifiée du schéma présent sur le site suivant : M. PLOVIE et J. PITSEYS, « Citoyen·ne·s tiré·e·s au sort et parlementaires débattront ensemble au sein du parlement bruxellois dès 2020 », disponible sur <https://ecolo.be/citoyen%20b7ne%20b7s-tire%20b7e%20b7s-au-sort-et-parlementaires-debattront-ensemble-au-sein-du-parlement-bruxellois-des-2020/>, 4 décembre 2019.

Annexe 3 : Entretien avec ANNE-SOPHIE BOUVY, membre du comité d'accompagnement des commissions délibératives à Bruxelles, avocate au barreau de Bruxelles et assistante en droit constitutionnel à l'UCLouvain (CRECO).

DÉROULEMENT DES PREMIÈRES COMMISSIONS DÉLIBÉRATIVES BRUXELLOISES ET PREMIÈRES PISTES D'ÉVOLUTION

1) Les deux premières commissions délibératives sont à présent terminées. Avez-vous, au sein du Comité d'accompagnement, déjà discuté de certaines pistes d'amélioration ?

→ Notre rapport sortira dans un an. Je ne peux donc pour l'instant parler au nom du Comité d'accompagnement. À titre personnel, j'envisage deux pistes d'amélioration, qui n'impliquent pas de modification du règlement mais qui concernent la manière avec laquelle on organise les moments de délibération.

Une première piste d'amélioration concerne le temps consacré aux différentes séances. Pour la 5G, un sujet très sensible, il y a eu en une séance d'information un soir, une journée de formation sur le thème, puis 2 journées de délibérations et une demi-journée de vote des recommandations. Nous avons réalisé que c'était assez court pour produire des choses de qualité. En effet, les 60 personnes, membres de cette commission délibérative étaient réunies en sous-groupes de 7 à 10 personnes, chaque sous-groupe étant chargé de discuter d'une sous-thématique (l'environnement, la santé, l'économie, l'emploi, la technologie et d'autres aspects transversaux). Les citoyens étaient libres de choisir leur sous-groupe.

L'objectif initial était que les recommandations formulées par chaque sous-groupe puissent être discutées et retravaillées après par l'ensemble de la commission. Avec les délais dont nous disposions, une telle mise en commun n'a pas été possible. Les citoyens n'ont pas eu l'occasion de réfléchir et de mettre en commun leurs idées et de faire parler l'intelligence collective. Certains citoyens ont donc été amenés à voter des recommandations qu'ils n'ont pas pu discuter. Cela s'est déroulé de la même manière pour la commission délibérative sur le thème du sans-abrisme.

Cette manière de travailler en sous-groupes et le peu de temps mis à notre disposition a aussi mené à l'adoption d'un grand nombre de recommandations (43 pour la 5G et 97 pour le sans-abrisme). Chaque sous-groupe adoptait une dizaine de recommandations pour la 5G par exemple. Lorsque toutes ces recommandations sont rassemblées, cela fait beaucoup et nombreuses de ces recommandations n'ont pas pu être discutées par tout le monde. Un citoyen de la sous-thématique santé par exemple n'avait donc pas connaissance de ce qui avait été dit dans la sous-thématique économie. Le but était clairement d'avoir moins de recommandations mais avec le temps imparti ce n'était pas possible. Les services du Parlement étaient parfois tentés de rassembler certaines recommandations, mais ils ne voulaient pas réécrire le travail des citoyens et modifier le sens initial de leurs recommandations.

Je crois vraiment que si nous nous donnions plus de temps pour faire des recommandations de qualité, nous arriverions déjà à un nombre nettement inférieur de recommandations mais cela coûte cher. En effet, rien que le temps qui y est consacré représente un investissement important.

Les citoyens, même s'ils reçoivent un défraiement, doivent consacrer plusieurs journées aux commissions délibératives. Leur demander d'y consacrer encore plus de temps pourrait être fatigant et en décourager certains. L'équilibre est difficile à trouver.

La deuxième piste d'amélioration vise à faire en sorte qu'il n'y ait pas un déséquilibre entre les citoyens et les parlementaires. Nous nous rendons compte que ce sont souvent les parlementaires qui ont la main sur beaucoup de choses : pour la prise de parole dans les groupes et la mise en avant des idées notamment. Je ne dis pas que les citoyens et citoyennes n'ont pas parlé mais pour les questions techniques, c'était plus compliqué car les citoyens ne disposaient pas des connaissances voulues et les parlementaires prenaient alors la main.

Par exemple, pour la 5G, certains parlementaires ont été incapables de se défaire de leurs mauvaises habitudes de politicien. Cela n'a toutefois pas empêché certains citoyens de le faire remarquer aux parlementaires. Ce fut pareil sur le sujet de la pauvreté. Un citoyen a fait une proposition et s'est tout de suite fait interpellé par un parlementaire qui lui a fait remarquer que sa proposition ne tenait pas compte de certains éléments et que donc elle ne tenait pas la route. Le parlementaire se trouvait en position de donneur de leçons et le citoyen n'a plus osé s'exprimer.

Nous avons réalisé qu'il y avait un véritable décalage entre les parlementaires et les citoyens du simple point de vue de la connaissance du terrain. Les parlementaires sont en situation de supériorité par rapport aux citoyens (naturellement et aussi parce que les citoyens se sentent un peu intimidés face à eux).

Nous nous sommes donc demandés quels mécanismes nous pouvions mettre en place pour éviter cela. À l'avenir, il faudrait par exemple faire appel à des personnes tierces expertes pour répondre aux questions techniques et éviter ainsi que les parlementaires ne se mettent trop en avant sur certains sujets. Ce sont des constatations qu'on ne peut faire qu'en vivant l'expérience.

L'enjeu est important car il faut aboutir à des recommandations bien construites et bâties sur une analyse correcte des thématiques pour que le Parlement leur donne un suivi.

2) La commission délibérative peut, tout en respectant le cadre réglementaire, fixer ses modalités. Est-ce que les membres des deux premières commissions ont fait usage de cette possibilité ?

→ Pour la 5G, certains membres de la commission ont demandé des informations supplémentaires sur plusieurs points. Deux experts supplémentaires ont donc été invités lors d'une matinée, ce qui n'était pas prévu initialement.

Ce fut également le cas sur le thème du sans-abrisme. Suite à la première journée de formation et d'échanges avec les experts (une experte francophone et un expert néerlandophone, spécialistes du sans-abrisme et de la pauvreté) qui avait été choisis en amont par le comité d'accompagnement (car le comité fonctionne chaque fois avec deux experts thématiques), les citoyens et parlementaires ont demandé des informations supplémentaires, ce qui nous a amenés à inviter d'autres experts. Les demandes viennent surtout des parlementaires. Trois personnes supplémentaires ont été entendues au cours de la deuxième journée, ce qui n'était pas prévu au départ.

Des aménagements ont été faits par rapport au cadre de base à chaque fois que cela a été nécessaire et en fonction des besoins et des demandes, tant que cela restait raisonnable.

3) *Quel est le rôle de Particitiz pendant les délibérations (l'asbl chargée de la facilitation) ?*

→ Les représentants de Particitiz animent les débats et les discussions en sous-groupes. Ils récoltent l'information et leurs animateurs la retranscrivent sur ordinateur mais ce ne sont pas eux qui tiennent la plume lors de l'écriture des recommandations. Ils relisent également les notes pour veiller à ce que s'est dit dans les sous-groupes corresponde à ce qui est écrit. Ils font le relais de ce qui remonte des discussions mais ce sont les services du parlement qui coordonnent le tout.

Annexe 4 : Entretien avec JONATHAN MOSKOVIC, conseiller en innovation démocratique auprès de la Présidence du Parlement francophone bruxellois.

PROCESSUS D'ÉLABORATION DES COMMISSIONS DÉLIBÉRATIVES

1) Quels ont été les échanges entre les assemblées bruxelloises et le Parlement germanophone lors de l'élaboration du mécanisme des commissions délibératives ?

→ Je me suis rendu compte très rapidement que pour mettre en place un processus aussi innovant, il était plus efficace de convaincre les parlementaires en leur permettant de rencontrer directement leurs homologues politiques (germanophones) plutôt que de les faire écouter des experts de la démocratie délibérative. C'est pourquoi lorsque Magali Plovie a commencé sa présidence et que j'ai commencé à travailler pour elle, nous nous sommes dit que cela pourrait être très opportun que les parlementaires et surtout les chefs de groupes des différents partis au niveau du Parlement francophone bruxellois puissent discuter avec ceux qui ont adopté le dialogue citoyen. Il s'agissait donc de permettre par exemple qu'un représentant du parti libéral germanophone puisse expliquer à un représentant du MR à quel point il est convaincu par la démocratie délibérative. Pareil pour les autres partis. Cela leur a permis de réaliser directement le bien-fondé des mécanismes de démocratie délibérative et de se rendre compte directement que le concept n'était pas une idée idéaliste. Ces rencontres auront permis de créer des liens ainsi qu'un terreau fertile pour tout ce qui a été entrepris par la suite.

Suite à ces rencontres, le travail de rédaction de la modification du règlement a commencé ainsi que la rédaction du vade-mecum. La rédaction de ce vade-mecum a duré neuf mois et s'est réalisé dans une dynamique de co-construction. Les partis de la majorité et de l'opposition ont travaillé ensemble afin d'avoir une superposition de la théorie délibérative et de la pratique. Le vade-mecum n'est pas le résultat d'une réflexion imposée par la majorité ou la présidence.

2) Pourquoi avoir préféré le mécanisme des commissions délibératives à celui du dialogue citoyen ?

→ L'idée d'associer parlementaires et citoyens remonte au milieu des années 2000 et aux « Ecolabs » que le parti Ecolo a décidé d'organiser. Le but de ces « Ecolabs » était de permettre d'avoir des échanges de type intelligence collective entre experts et des citoyens (principalement *a priori*, des militants) sur différents sujets afin de nourrir le programme des élections. Le chapitre « démocratie » avait notamment été abordé. Magali Plovie était en charge de l'accompagnement de cet Ecolab. Une des recommandations phare sortie à ce moment-là a été le lancement d'assemblées mixtes.

J'ai aussi eu l'occasion d'aller en Irlande pour observer le modèle de la convention constitutionnelle irlandaise, notamment lors du week-end sur le thème du mariage pour tous. Cela m'a convaincu que le modèle mixte hybride parlementaire-citoyen permettait d'associer les vertus de la démocratie représentative et délibérative.

Nous avons pu observer en parallèle ce qui s'est passé avec la Convention citoyenne pour le climat en France. Les parlementaires n'ont pas été associés en amont, c'est un peu comparable à une greffe extérieure qui ne prend pas. Les parlementaires et le système politique dans son ensemble ont considéré cette Convention comme une démarche qui leur était totalement étrangère, ce qui ne leur a pas permis d'avoir une emprise sur l'expertise et d'échanger avec les

citoyens. Cela a créé ce que nous voulons éviter avec la démocratie délibérative, c'est-à-dire une sorte de « eux versus nous », où les citoyens présentent les recommandations aux parlementaires ou aux politiques dans leur ensemble pour obtenir un retour positif ou négatif sans autre échange.

Nous nous sommes donc demandé si le modèle irlandais pouvait se mettre en place au niveau bruxellois. Je pense, après les deux premières commissions délibératives que nous avons connues, que ce modèle permet véritablement de réfléchir à un autre type de démocratie, qui n'est pas fondé sur une logique adversariale de confrontation entre citoyens et parlementaires mais plutôt sur une logique de co-construction.

Si j'avais été consulté par le parlement de la communauté germanophone à l'époque, je leur aurais suggéré d'opter pour un processus 100 % citoyen parce que les échelles ne sont pas les mêmes que chez nous. Les parlementaires germanophones ne sont pas des professionnels de la politique. Cela fait donc moins sens d'associer des non-professionnels avec d'autres non-professionnels. À Bruxelles, les parlementaires bruxellois sont vraiment supposés être parlementaires à temps plein ; c'est donc un enrichissement d'associer les uns et les autres.

3) Sur le plan juridique, quels ont été les obstacles que vous avez rencontrés lors de l'élaboration du modèle des commissions délibératives ?

→ J'ai le sentiment que nous avons dû opter pour le système D à différents niveaux. Parmi les aspects délicats, il y a toute la question du tirage au sort, de l'accès au Registre national et le problème des sans-abris qui ne sont pas répertoriés pour le moment et qui ne peuvent donc pas être inclus dans la liste des personnes pouvant être tirées au sort pour participer aux commissions délibératives.

J'ai le sentiment que pendant plus d'un an, nous nous sommes souvent trouvés dans une zone grise juridique, à la limite de ce qu'il était possible de faire en Belgique et nous avons dû trouver des parades notamment, par exemple, par rapport à la possibilité qu'a le Parlement de refuser systématiquement les suggestions citoyennes. Le principe fonctionne finalement grâce à la bonne volonté politique. Elle est existante aujourd'hui mais on pourrait imaginer qu'elle ne le soit pas toujours. Le processus se porterait mieux si nous pouvions bétonner tout cela juridiquement.

4) Pourquoi ne pas avoir fixé un nombre minimum et maximum de commissions délibératives par an ?

→ Pour l'instant, nous avons le budget pour trois commissions par an, ce qui représente un budget aux alentours de 450 000 €/an. Nous avons pensé à insérer un nombre minimum et maximum mais nous sommes plutôt ambitieux et nous nous sommes dit que peut-être, lorsqu'il y aura des congés de citoyenneté, les trois commissions ne seront peut-être plus suffisantes. Nous ne voulions donc pas fixer un nombre pour se donner la possibilité d'aller au-delà de notre ambition initiale.

Ma crainte est d'ailleurs plus que nous soyons plus submergés par des demandes que de voir les commissions délibératives mourir à petit feu. On le voit, il y a un momentum pour la participation citoyenne.

5) *Outre l'arrivée d'Ecolo dans la majorité, quels ont été les autres facteurs politiques qui ont permis l'introduction des commissions délibératives ?*

→ Il y a non seulement eu l'influence du parti Ecolo mais aussi l'aspect générationnel qui a joué un rôle. Pour des anciens députés, c'est très dur d'être ouvert à l'innovation démocratique mais la jeune génération est plus facile à convaincre du bien-fondé de ce type de processus. Il y a les tenants du statu quo et les tenants de démocraties différentes. Le rajeunissement des parlementaires a également permis l'arrivée des commissions délibératives.

PISTES D'ÉVOLUTION

6) *Le principal écueil du système hybride des commissions délibératives pourrait être que les parlementaires prennent le dessus sur les citoyens lors des délibérations et qu'ils politisent la discussion. Pratiquement, comment éviter cela ?*

→ Nous avons accordé beaucoup d'importance au moment du design du vade-mecum aux risques de mécanismes de pression de la part des politiques.

Premièrement, nous avons conçu un modèle basé sur la surreprésentation des citoyens. Il est clair que les parlementaires sont des professionnels de la chose politique alors que les citoyens ne le sont pas. En Irlande, il y avait 66 citoyens pour 33 parlementaires. Nous avons construit le modèle bruxellois notamment avec l'aide du chargé de la méthodologie irlandaise qui nous a dit que leur représentation 2/3 citoyens et 1/3 parlementaires amenait quand même une surdomination des parlementaires. Il nous a donc conseillé de passer au schéma 3/4 citoyens et 1/4 parlementaires, ce que nous avons fait. C'est aussi pour éviter la domination de certaines personnes plus éduquées au sens large, et d'avoir au sein de la commission, des citoyens ayant le même profil d'éducation que les parlementaires, qu'une série de critères socio-démographiques ont été appliqués lors du tirage au sort des citoyens. L'ensemble des membres d'une commission délibérative doivent disposer du même temps de parole, qu'ils soient totalement étrangers à la politique ou que cela soit leur métier depuis 30 ans.

Un deuxième point est l'importance de la co-construction. Le fait d'inclure les parlementaires dans la construction du processus et dans la rédaction du vade-mecum a permis de mettre en avant des alertes. Les parlementaires tendent presque intuitivement à dominer les discussions, à prendre une grande place dans les débats. Une session spécifique à destination des parlementaires a donc été organisée. Au cours de cette session, le comité d'accompagnement a expliqué quel devait être le rôle des parlementaires dans les commissions délibératives tout en mettant l'accent sur ce qui n'est pas habituel dans une démocratie représentative, à savoir mettre l'accent sur l'empathie, sur l'écoute active et sur le partage équitable du temps de parole entre différentes personnes du groupe.

Troisièmement, la facilitation joue un rôle très important. Elle a été prévue pour contribuer à la bonne marche des commissions délibératives. La plus grosse partie des budgets des commissions est d'ailleurs consacrée à cela. Les facilitateurs assurent un rôle d'animateur qui veille à éviter les rapports de domination au sein des commissions, à donner un temps de parole équitable à chacun. Il résume, synthétise.

7) *Les deux premières commissions délibératives ont formulé un nombre important de recommandations. Était-ce voulu ou s'agit-il d'un écueil du mécanisme ?*

→ Je pense que le nombre important de recommandations est sans doute lié au manque de temps d'une part mais aussi au fait que, sans doute, les facilitateurs n'ont pas toujours une formation suffisante pour pouvoir gérer des délibérations entre les citoyens et les parlementaires. Leur rôle est vraiment fondamental. Le rôle des facilitateurs est très compliqué. Ils doivent avoir un minimum de connaissances sur les matières abordées pour amener les membres de la commission délibérative à faire des recommandations assez précises et éviter qu'il n'y ait trop de recommandations floues qui évoquent plus ou moins la même chose.

J'ai été fort surpris de constater malheureusement que les parlementaires avaient le droit comme dans les commissions permanentes, de faire des amendements lors des commissions délibératives alors que ce n'est pas prévu dans le vade-mecum ni dans le règlement. Cela sort un peu de la logique de la délibération et de l'intelligence collective. Ce n'est pas normal que lorsqu'une commission délibérative tombe d'accord sur une recommandation, un des parlementaires qui a participé aux débats, puisse faire un amendement qui va à l'encontre de ce qui a été décidé. Il est donc primordial que les parlementaires aient entièrement confiance dans le processus. Il est arrivé aussi que par manque de temps, certains parlementaires n'aient pas pu participer à toutes les thématiques et sous-thématiques et se soient retrouvés à devoir voter sur des thématiques auxquelles ils n'avaient pas pu participer et donner leur avis.

Je pense qu'il faut mieux délimiter en amont la question qui est soumise aux citoyens et aux parlementaires, ce qui permettrait d'éviter d'avoir trop de recommandations. En ayant une question plus spécifique, cela permettrait une meilleure délibération qui ne débouchera plus sur une série importante de recommandations. Le suivi est évidemment beaucoup plus compliqué pour 40 recommandations ou 90 que pour 10. Il faudra également veiller à ne pas brider les citoyens en leur imposant un nombre de recommandations car les commissions délibératives perdraient beaucoup de leur valeur.

Nous allons, avec les prochaines commissions délibératives, avoir l'occasion de trouver le juste équilibre entre, ne pas brider les citoyens et ne pas avoir une masse énorme de recommandations. Je pense aussi et votre question le prouve, que cela enlève un peu de crédibilité vis-à-vis de l'opinion publique de se dire qu'il y a 100 recommandations qui sortent des commissions délibératives.

8) Voyez-vous déjà des pistes d'amélioration à apporter pour les prochaines commissions délibératives ?

→ La présidente, Magali Plovie, réfléchit aux possibilités de mettre en place un système de congé de citoyenneté. Un système un peu analogue à celui du jury d'assises afin que le citoyen ne soit pas obligé de consacrer ses week-ends aux réunions des commissions délibératives et donc après ses heures de travail mais qu'il puisse au contraire prendre sur son temps de travail pour participer aux sessions de la commission et s'y investir. Ce ne serait pas du temps en plus de mais du temps à la place de, car s'investir dans des commissions délibératives n'est pas un hobby mais une démarche importante pour la vie de la société. La société doit reconnaître à sa juste valeur l'investissement des citoyens.

Un tout autre chantier serait de voir de quelle façon on pourrait changer la constitution, ou sans changer la constitution, partager la doctrine d'Anne-Emmanuelle Bourgaux qui dit qu'il n'est pas anticonstitutionnel de penser que citoyens et parlementaires puissent décider sur le même pied. Pour moi, il y a une énorme frustration au niveau du vote. Les citoyens votent de manière secrète et les parlementaires à main levée. Pourquoi le vote ne pourrait-il pas se faire comme

en Irlande où citoyens et parlementaires votent ensemble, au même moment, les votes ayant le même poids ? Notre système de vote recrée malheureusement une certaine inégalité. Avoir une lecture plus progressiste de ce que représente la constitution, permettrait aux citoyens de voter comme les parlementaires et permettrait à tout le monde d'y gagner.

9) *Quel est selon vous l'enjeu principal des commissions délibératives ?*

→ Il y a bien entendu la volonté de faire évoluer notre système qui connaît de grandes difficultés. Principalement, il s'agit de sortir du court-termisme des échéances électorales qui a pour conséquence que les grands enjeux ne peuvent pas être réglés au sein du système actuel. Les politiques visionnaires qui portent leurs fruits à moyen ou long terme ne sont pas du tout valorisées par le système politique actuel. C'est pour cela que nous vivons dans un système où règne un consensus permanent, où rien ne permet de réellement répondre aux défis actuels.

Par exemple, concernant la convention constitutionnelle irlandaise, les thèmes du mariage pour tous ou les questions sur l'avortement paralysaient complètement le système politique irlandais. Pendant plus de 20 ans les partis ne préféraient pas en parler lors des élections car ils savaient qu'ils allaient froisser la moitié de leur électorat. Cela a créé des conditions favorables au lancement de la participation citoyenne sur une série d'enjeux de société que les partis ne pouvaient pas traiter sous peine de perdre une partie de leur électorat. Les participations citoyennes ont permis non seulement de répondre à plus long terme et de façon beaucoup plus radicale aux questions sociétales en dehors du temps électoral mais aussi de venir avec des solutions qui sortent un peu de ce qui est même acceptable de proposer.

En France, la Convention citoyenne pour le climat a proposé la suppression de tous les vols intérieurs. Cela peut passer comme une mesure de bon sens mais il serait impossible pour les parlementaires de proposer cette idée car le poids des lobbys est trop important, preuve en est, la manière dont ils ont effacé cette proposition comme si elle n'avait jamais existé.

