



Parlement francophone bruxellois **(Assemblée de la Commission communautaire française)**

Session 2022-2023

Commission plénière du mercredi 28 juin 2023

Compte rendu

Sommaire

Pages

SUIVI DU GROUPE DE TRAVAIL « COMMISSIONS DÉLIBÉRATIVES » – EQUIPOLLENCE DES DROITS DÉPUTÉS-CITOYENS TIRÉS AU SORT – AUDITIONS DE CONSTITUTIONNALISTES

• <i>ALLOCUTION DE LA PRÉSIDENTE</i>	2
• <i>EXPOSÉ CONJOINT DE M. JULIAN CLARENNE, PROFESSEUR INVITÉ EN DROIT CONSTITUTIONNEL DE L’UNIVERSITÉ SAINT-Louis-BRUXELLES ET DE MME CÉLINE ROMAINVILLE, PROFESSEURE À LA FACULTÉ DE DROIT DE L’UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN</i>	2
• <i>ECHANGE DE VUES</i>	
(Orateurs : Mme Clémentine Barzin, Mme Isabelle Emmery, Mme Farida Tahar, M. Pierre-Yves Lux, M. Jonathan de Patoul et M. Emmanuel De Bock, ainsi que M. Julian Clarenne et Mme Céline Romainville, personnes auditionnées)	7
• <i>CLÔTURE</i>	12
• <i>ANNEXES</i>	14

Présidence de Mme Magali Plovie, présidente

La commission plénière est ouverte à 14h03.

Mme la présidente.- Mesdames et Messieurs, la commission plénière est ouverte.

SUIVI DU GROUPE DE TRAVAIL « COMMISSIONS DÉLIBÉRATIVES » – EQUIPOLLENCE DES DROITS DÉPUTÉS-CITOYENS TIRÉS AU SORT – AUDITIONS DE CONSTITUTIONNALISTES

ALLOCUTION DE LA PRÉSIDENTE

Mme la présidente.- La commission plénière de ce jour nous donnera l'occasion d'entendre deux constitutionnalistes pour faire le suivi du groupe de travail « Commissions délibératives » au sujet de l'équipollence des droits des députés et des citoyens tirés au sort.

Pour rappel, à la suite de l'adoption du Règlement à la fin de l'année 2019, le groupe de travail en question avait été mis sur pied entre le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement francophone bruxellois pour évaluer le processus et élaborer un vade-mecum. Ce travail avait duré six mois.

Lors de la révision de notre Règlement et de l'évaluation, entre octobre 2022 et mars 2023, la question de l'équipollence des droits entre les députés et les citoyens tirés au sort est revenue à plusieurs reprises.

Dès lors, le Bureau élargi du Parlement francophone bruxellois a décidé d'entendre en commission plénière des experts en droit constitutionnel sur la question de la participation citoyenne au regard du droit constitutionnel belge, ses opportunités et ses limites.

Nous entendrons aujourd'hui Mme Céline Romainville, professeure à la faculté de droit de l'Université catholique de Louvain et M. Julian Clarenne, professeur invité en droit constitutionnel de l'Université Saint-Louis – Bruxelles.

Nous poursuivrons nos auditions le 5 juillet prochain, avec Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux, vice-présidente du Centre de droit public et social de l'Université libre de Bruxelles (ULB), M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à l'ULB, à la faculté de droit, pour le cours de droit public approfondi, et Mme Juliette Van Vyve, avocate et assistante à l'ULB en droit constitutionnel et en droit et libertés, ainsi que M. Nissim Picard, avocat.

Ce dernier avait écrit une note que j'avais distribuée lors du groupe de travail. N'hésitez pas à en demander une copie à notre secrétariat si elle ne vous est pas encore parvenue.

Nous assisterons à l'exposé des deux experts, qui se sont déjà concertés entre eux. Nous les en remercions. Environ vingt minutes sont prévues pour chaque exposé. Ensuite, un échange de vues aura lieu, car vous souhaiterez probablement poser des questions afin d'approfondir et d'éclaircir certains points. Une intervention de dix minutes par groupe devrait suffire.

Les députés néerlandophones ont été invités à cette réunion, ainsi qu'à celle organisée la semaine prochaine.

Je n'en vois aucun dans la salle à ce stade. Quoi qu'il en soit, je rappelle qu'ils ne peuvent pas prendre la parole ni poser de questions.

EXPOSÉ CONJOINT DE M. JULIAN CLARENNE, PROFESSEUR INVITÉ EN DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS-BRUXELLES ET DE MME CÉLINE ROMAINVILLE, PROFESSEURE À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN (UCLOUVAIN)

M. Julian Clarenne, professeur invité en droit constitutionnel de l'Université Saint-Louis-Bruxelles.- Je vous remercie de m'avoir invité dans le cadre du suivi du groupe de travail chargé d'évaluer le cadre juridique des commissions délibératives. C'est avec plaisir que je travaille sur ce sujet et que je suis auditionné aujourd'hui. En effet, j'avais déjà été consulté pour éclairer les parlementaires à l'occasion de l'institutionnalisation des commissions délibératives, sur les possibilités et les espaces laissés par le droit constitutionnel, afin de mettre ces commissions sur pied.

Votre question aujourd'hui est de savoir s'il est possible de reconnaître aux citoyens tirés au sort les mêmes droits qu'aux députés dans le cadre des commissions délibératives. L'enjeu réside surtout dans le droit de vote puisqu'une distinction est opérée actuellement entre le vote des citoyens tirés au sort, qui est de nature purement consultative, et le vote des députés, qui vaut adoption ou rejet des recommandations et du rapport de ces commissions.

Je propose de traiter la problématique au travers de la question suivante : le droit constitutionnel permet-il de reconnaître aux citoyens tirés au sort un droit de siéger avec voix délibérative au sein d'une commission délibérative ?

Pour répondre à cette question, Céline Romainville et moi-même avons jugé plus opportun de procéder à deux interventions conjointes, considérant que deux interventions successives, non coordonnées, risquaient de conduire à des redondances. Par conséquent, c'est une position commune que nous vous présenterons, même s'il n'est pas impossible que nos points de vue divergent à la marge sur l'un ou l'autre point.

Dans un premier temps, je retracerai les grandes lignes du cadre juridique existant et les raisons qui sous-tendent la distinction entre le statut des citoyens tirés au sort et celui des députés. Dans un second temps, Céline Romainville évaluera dans quelle mesure le droit constitutionnel permet d'évoluer vers une équipollence des droits et vers la reconnaissance aux citoyens tirés au sort du droit de siéger avec voix délibérative au sein des commissions délibératives.

Je commencerai en retraçant rapidement les grandes lignes du cadre juridique existant.

Comme vous le savez, au Parlement francophone bruxellois, le cadre juridique des commissions délibératives repose globalement sur trois textes. Il y a bien entendu l'article 42ter du Règlement de l'Assemblée, qui est le parfait décalque de l'article 25/1 du Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-

Capitale. Vient ensuite le vade-mecum, qui figure en annexe du Règlement et fixe les modalités pratiques. Le troisième texte est le décret du 11 février 2022 relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la constitution de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort. Je ne reviendrai pas sur ce décret et sa raison d'être, je m'intéresserai surtout au cœur de la matière qui est réglée par la voie réglementaire.

À cet égard justement, pourquoi être passé par la voie du Règlement pour instituer les commissions délibératives ? La réponse réside dans l'autonomie parlementaire qui préside à l'organisation interne du fonctionnement des Assemblées parlementaires, consacrée à l'article 60 de la Constitution au niveau fédéral et à l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles pour les Parlements fédérés. En vertu de ce principe d'autonomie parlementaire, il revient aux seuls Parlements de déterminer par la voie de leur Règlement interne les règles d'organisation et de fonctionnement qui encadrent l'accomplissement de leur fonction, et ce, à l'exclusion, en principe, de toute intervention législative.

En application de ce principe d'autonomie, il est convenu que le législateur ne peut pas créer de commissions parlementaires. Il ne peut pas non plus régler leurs compétences, leur organisation ou encore leur fonctionnement. C'est, en outre, confirmé par une léGISPRUDENCE constante de la section de législation du Conseil d'État.

Au vu de tous ces éléments, il apparaissait évident que le Règlement d'Assemblée était la voie juridique appropriée pour ériger des commissions mixtes composées pour partie de députés et pour partie de citoyens tirés au sort.

Toutefois, bien entendu, le cadre réglementaire devait s'inscrire dans le respect de la Constitution et des lois spéciales. C'est sur ce point que la création des commissions délibératives s'est heurtée à trois grandes difficultés, que je retracerai une par une. Je commencerai par les citer afin que vous les ayez bien en tête. La première est liée à l'exigence de légalité, imposant, en principe, le recours à une loi pour reconnaître des droits subjectifs à des tiers au Parlement. La deuxième difficulté est relative à l'exigence selon laquelle tous les pouvoirs doivent être exercés de la manière établie par la Constitution (article 33, alinéa 2, de la Constitution). La troisième difficulté réside dans l'exigence selon laquelle une commission parlementaire doit en principe être composée d'élus.

La première difficulté est relative à l'exigence de légalité. La reconnaissance de droits subjectifs au profit des citoyens tirés au sort suppose l'intervention du législateur. Il s'agit là également d'une léGISPRUDENCE constante de la section de législation du Conseil d'État. Toute règle qui confère des droits et des obligations à des citoyens tiers au Parlement doit être, en principe, consacrée par la loi. C'est une restriction à l'autonomie parlementaire, qui est justifiée au nom de la protection des droits fondamentaux, et donc de l'exigence de légalité.

Le problème, en l'espèce, est qu'il n'était pas tout à fait possible, en particulier pour le Parlement francophone bruxellois, de consacrer de tels droits subjectifs par la voie d'un décret. En effet, le Conseil d'État a considéré, à propos d'une proposition de décret relative à la constitution de commissions mixtes au Parlement francophone bruxellois en 2018, que la création de ces commissions mixtes constituait – ou pouvait constituer –

une modification substantielle du fonctionnement du Parlement et, de ce fait, requérait l'autonomie constitutive. Or, on le sait, la Commission communautaire française n'a pas d'autonomie constitutive et ne pouvait en aucun cas adopter ce décret en la matière.

La Commission communautaire française était donc face à une équation presque impossible : l'impossibilité de reconnaître des droits subjectifs à des tiers au Parlement par la voie du Règlement, mais aussi l'impossibilité de les reconnaître par la voie décrétale. La solution a été de passer, malgré tout, par la voie du Règlement, en acceptant que l'on n'allait pas reconnaître aux citoyens tirés au sort des droits subjectifs mais des droits de nature inévitablement précaire, puisqu'ils sont consacrés par la voie réglementaire. Voilà pour la première difficulté et la manière dont on y a répondu à l'époque, en 2019.

La deuxième difficulté est le silence de la Constitution sur la possibilité de consacrer des processus délibératifs, en ce compris des commissions délibératives. Ce silence ne permet pas de déterminer avec certitude dans quelle mesure on peut reconnaître des prérogatives aux citoyens tirés au sort, dans quelle mesure cette reconnaissance de droits subjectifs aux citoyens tirés au sort est conforme aux règles constitutionnelles et, plus particulièrement, à celles qui encadrent et façonnent le principe représentatif et organisent les pouvoirs selon le modèle de la démocratie représentative.

Je ne reviendrai pas en détail sur la conformité des commissions délibératives avec le principe représentatif, car cela existe déjà dans plusieurs écrits. On considère qu'aucun obstacle absolu n'empêche le renforcement de la participation citoyenne en droit constitutionnel belge. Il convient à tout le moins de rappeler qu'en vertu de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution que j'ai déjà cité, tous les pouvoirs « sont exercés de la manière établie par la Constitution ». L'absence de toute base constitutionnelle qui permette d'élargir la participation citoyenne au-delà de celles qui sont expressément reconnues n'exclut pas nécessairement de consacrer tout dispositif de participation citoyenne. L'enjeu est simplement de savoir si cela altère la manière dont les pouvoirs sont exercés par la Constitution.

À cet égard, nous avons la certitude que le Règlement ne pouvait en aucun cas doter les commissions délibératives d'un pouvoir normatif. Tout au plus, il pouvait reconnaître que la nature des actes qui seraient pris serait assimilée à un pouvoir de faire des recommandations. Une incertitude persistait : qu'en est-il de la reconnaissance aux citoyens tirés au sort du pouvoir de contraindre à l'égard du Parlement ? Je vise par exemple l'obligation pour le Parlement de délibérer ou de voter sur les recommandations adoptées par les citoyens tirés au sort. Peut-on considérer que ces prérogatives affectent la manière dont les pouvoirs sont exercés ?

À cet égard, il faut reconnaître que la section de législation du Conseil d'État a rendu plusieurs avis qui peuvent être interprétés comme étant plutôt défavorables aux commissions délibératives. En effet, à propos d'une proposition de décret wallon qui visait à instituer une Assemblée citoyenne et un conseil citoyen, le Conseil d'État a pointé l'absence d'obligation de débattre des recommandations, c'est-à-dire un pouvoir de contrainte au bénéfice des citoyens tirés au sort, comme circonstance importante pour évaluer la conformité du dispositif avec l'article 33, alinéa 2, de la Constitution.

Le Conseil d'État a tenu une position similaire en ce qui concerne une proposition de loi, qui a donné lieu à la loi fédérale du 2 mars 2023 établissant les principes du tirage au sort pour les commissions mixtes et les panels citoyens au niveau de la Chambre des représentants, en considérant que la proposition de loi n'imposait aucune obligation de débattre dans le chef de la Chambre ou de certains de ses organes.

Qu'en est-il pour les commissions délibératives bruxelloises ? Cela invalide-t-il le processus a posteriori ? Non. En 2019, le Parlement francophone bruxellois a prévu deux couches de sécurité. La première a consisté à passer par la voie du Règlement. Les deux avis du Conseil d'État que je viens de citer concernaient une proposition de décret wallon et une proposition de loi fédérale. Dans l'hypothèse où l'on passe par la voie du Règlement, on échappe à toute critique de la part de la section de législation du Conseil d'État. En outre, il s'agit alors d'obligations procédurales que le Parlement s'impose à lui-même. On peut donc défendre l'idée que le Parlement a une liberté de s'autocontraindre. Il s'agit d'obligations de délibérer ou de voter sur les recommandations, mais uniquement parce que l'Assemblée s'est obligée à le faire.

Il n'est toutefois pas certain que cela aille à l'encontre de la lecture de la section de législation du Conseil d'État. Dans l'avis qu'il a rendu en 2020 sur la proposition de décret wallon, le Conseil d'État a souligné la différence entre une obligation décrétale et une obligation à l'intention du Parlement, consacrée dans un Règlement parlementaire, qui s'analyse en définitive comme « un ordre que l'Assemblée parlementaire s'adresse à elle-même et dont elle reste maître ».

La seconde couche de sécurité a été de ne reconnaître qu'une nature consultative au vote des citoyens tirés au sort. L'obligation de suivi des recommandations qui pèse sur le Parlement vaut, en réalité, à l'égard des recommandations qui sont adoptées par les parlementaires. C'est tout l'enjeu de la discussion de ce jour. Les parlementaires doivent endosser actuellement les recommandations élaborées certes en collaboration avec les citoyens tirés au sort, mais sur lesquelles ces citoyens n'ont qu'un avis consultatif.

Le mécanisme tenait la route, à l'époque, par rapport au poids décisionnel des citoyens puisque l'idée était que ces derniers exprimaient un vote consultatif dont les députés avaient connaissance. Il était donc peu probable que les députés votent de manière contraire au vote des citoyens.

La troisième difficulté était de savoir s'il était possible de créer une commission parlementaire composée de citoyens tirés au sort. Or, l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles indique que les commissions parlementaires sont composées selon le principe de la représentation proportionnelle des groupes politiques. Il en est traditionnellement déduit, notamment par la section de législation du Conseil d'État, que les commissions parlementaires doivent être exclusivement composées d'élus.

Je n'anticiperai pas sur les développements qui seront exposés par Céline Romainville, auxquels je souscris

d'avance, mais je tiens à rappeler la solution qui a été trouvée en 2019 pour contourner cette règle qui empêchait les citoyens tirés au sort d'être membres effectifs d'une commission parlementaire : les commissions délibératives au niveau bruxellois, au contraire de celles du Parlement wallon, sont composées d'élus qui invitent des citoyens tirés au sort. La notion d'invitation a permis le contournement de la règle. Les citoyens tirés au sort ne sont donc pas membres à part entière des commissions délibératives, mais seulement des invités dotés, par ailleurs, d'une voix consultative.

Je me permets une rapide conclusion intermédiaire : la solution a donc été, en 2019, de créer un organe délibératif ad hoc et de prendre une série de mesures de précaution pour contourner les difficultés précitées. L'objectif était aussi de garantir la solidité juridique du dispositif et préserver sa crédibilité.

On aurait pu aller plus loin par la voie du Règlement, qui n'est pas justiciable, et n'implique donc pas de risque de sanction, mais, à partir du moment où l'on dépasse les balises constitutionnelles, la crédibilité du dispositif est entachée.

Pour pousser plus loin la consécration des droits des citoyens, il serait souhaitable de réviser la Constitution pour enfin consacrer une base constitutionnelle qui permettrait de clarifier les règles du jeu. On m'objectera que cela n'est pas le bon lieu pour en parler, mais je suggérerais au Parlement francophone bruxellois d'adopter une résolution parlementaire qui s'adresse au Gouvernement fédéral pour qu'il prenne l'initiative en la matière.

(Sourires)

En l'état du droit constitutionnel, on peut également défendre une position un peu moins prudente et plus ambitieuse que celle qu'a semblé un temps imposer la section de législation du Conseil d'État au sujet des initiatives de démocratie délibérative.

À cet égard, je cède la parole à Céline Romainville.

Mme Céline Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'UCLouvain. - Je vous remercie de m'avoir invitée pour discuter de cette question délicate et difficile, à savoir la place laissée dans le droit constitutionnel belge à un terrain de jeu qui permettrait d'intégrer davantage de droits pour d'autres formes de démocratie que la démocratie purement représentative.

Il s'agit d'une question délicate à propos de laquelle mon collègue Julian Clarenne nous appelle d'ailleurs à adopter une résolution, et j'y souscris. Certes, un travail remarquable a été effectué sur les commissions mixtes au niveau bruxellois pour contourner les obstacles existants. Peut-être qu'un jour cependant, il faudra les aborder de front, car les contourner prend du temps et de l'énergie et joue avec certaines limites constitutionnelles.

Je me concentrerai sur deux questions. La première, relative à l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est de savoir si des citoyens tirés au sort peuvent siéger dans une commission délibérative avec voix délibérative. Autrement dit, peuvent-ils être membres d'une commission parlementaire ? La seconde est de savoir si des non-élus peuvent avoir une voix délibérative au sein de commissions délibératives.

Je me concentrerai sur l'organisation des commissions délibératives telle qu'elle se fait au niveau bruxellois et non au niveau wallon, même si je ferai de temps à autre une comparaison avec ce dernier.

Le fameux article 44 a été introduit dans la loi spéciale de réformes institutionnelles par le législateur spécial lui donnant ainsi une valeur supralégislative qui s'impose au législateur ordinaire et au niveau réglementaire des Parlements. Par conséquent, cette disposition s'applique au Parlement francophone bruxellois. Elle prévoit ceci : « 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. ».

Je précise qu'il n'existe pas d'équivalent à cette disposition au niveau fédéral. Le Règlement de la Chambre des représentants le prévoit à des degrés divers, mais aucune règle législative ou constitutionnelle ne prescrit ce principe.

Pour préparer l'audition d'aujourd'hui, nous avons réalisé un peu d'archéologie, pour revenir aux travaux préparatoires de cette fameuse disposition. Dans le projet de la loi du 8 août 1980, on voit que cette disposition est directement reprise, avec un alinéa 2 qui spécifie la manière dont la composition des différents organes doit respecter les groupes linguistiques au Conseil bruxellois – mais ce n'est pas le propos. Dans le commentaire, par article, de ce projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, la volonté a été « de s'aligner à la disposition constitutionnelle en vigueur et surtout sur l'article 21 de la loi du 21 juillet 1971 ».

Cet article prévoit cette même disposition, à savoir la composition suivant le système de la représentation proportionnelle des groupes politiques des organes des Conseils culturels – qui deviendront les Communautés. C'était en effet l'époque de l'autonomie culturelle. Cela nous a amenés à fouiller dans les travaux préparatoires de ladite loi et à constater, non sans surprise, que le projet de loi portant exécution de l'article 59bis, paragraphes 1 et 2, qui organisaient les Conseils culturels, ne prévoit pas la règle de la représentation proportionnelle. Il était en revanche prévu que chaque Conseil culturel arrête son Règlement pour régir la composition de ses commissions. Il y était expressément prévu de faire référence à l'autonomie parlementaire.

Nous avons ensuite cherché à savoir d'où était venue l'idée d'introduire la représentation proportionnelle. C'est en réalité de manière un peu fortuite, à l'occasion de la discussion de la loi, que cette exigence sera ajoutée. Le rapport de la commission dit ceci : « Au cours de la discussion, certains membres soulignent que la présente loi fixe déjà, pour une grande part, le fonctionnement des Conseils culturels et qu'elle devrait dès lors prévoir une représentation proportionnelle. » Ce qui revient à dire que l'on va déjà loin sur le terrain de l'autonomie parlementaire, donc garantissons franchement des droits au niveau de la représentation politique proportionnelle. On voit bien qu'il n'y a pas de réflexion profonde. Un membre propose alors un amendement, qui sera adopté à l'unanimité.

En substance, le raisonnement est le suivant : tant qu'à se rendre sur le terrain du pouvoir réglementaire des conseillers culturels, autant aller jusqu'à consacrer la représentation proportionnelle, mais sans réel questionnement sur le fait de franchir ce pas.

La loi de 1971 contient l'idée que le Conseil et les commissions seront composés selon le système de la représentation proportionnelle. Cette disposition est reprise dans la loi de 1980, sans discussion. La section de législation du Conseil d'État ne reviendra d'ailleurs pas sur ce point dans son avis.

Doit-on considérer à ce stade que cette disposition, telle qu'elle a été interprétée et sous l'éclairage que lui donne son historique, fait obstacle à la possibilité de reconnaître, à des citoyens tirés au sort, un droit de siéger avec voix délibérative au sein d'une commission parlementaire ? N'existe-t-il pas des précédents de commissions composées de membres extraparlementaires ? Un examen du panorama de la composition des membres de commissions parlementaires révèle qu'il existe bien des commissions parlementaires composées de membres non parlementaires, et dont la composition ne respecte donc pas strictement le principe de la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein du Parlement.

L'exemple principal qui vous viendra immédiatement à l'esprit est la loi relative à la limitation des dépenses électorales du 4 juillet 1989, telle qu'elle a été modifiée par la suite. Elle prévoit que quatre experts siègent dans la commission avec droit de vote, aux côtés de dix-sept députés. D'aucuns diront que cet exemple confirme l'idée qu'un statut de membre d'une commission peut être accordé à des membres extraparlementaires. D'un autre côté, on pourrait objecter que, pour ce qui concerne le niveau fédéral, il n'y a pas de règle de valeur constitutionnelle qui consacre l'idée d'une représentation proportionnelle des commissions parlementaires. Cet exemple confirme néanmoins l'idée que des membres extraparlementaires peuvent être invités à siéger dans des commissions parlementaires. Cependant, l'honnêteté intellectuelle commande de dire qu'il n'y a pas, au niveau fédéral, de règle équivalente à l'article 44 de la loi spéciale de réforme institutionnelle.

Par ailleurs, au niveau du Parlement francophone bruxellois, le Règlement reconnaît à l'article 42 la possibilité d'organiser des commissions mixtes de concertation avec des personnes ou des organismes extraparlementaires. Il convient cependant de se demander s'il ne s'agit pas ici d'une logique d'invitation similaire à celle des commissions délibératives dans le cadre de la sécurisation de la formule, sur laquelle est revenu mon collègue précédemment.

Au niveau wallon, par contre, le décret ne prévoit pas que les citoyens tirés au sort sont des invités, mais bien des membres de la commission, sans faire référence à leur qualité d'invité. Ils n'ont toutefois aussi qu'une voix consultative.

Que déduire de ces différentes considérations ? Ce qui nous paraît décisif, avec Julian Clarenne, c'est la nature des compétences exercées par chacune des commissions parlementaires. Autrement dit, ce qui paraît décisif, c'est le caractère spécifique ad hoc des commissions parlementaires organisées. Selon nous, on pourrait considérer, sans prendre trop de risques, que les commissions délibératives, composées à la fois d'élus et de citoyens tirés au sort auxquels on reconnaîtrait la qualité de membre, seraient conformes à l'article 44 parce qu'il s'agirait de commissions parlementaires ad hoc qui exercent des compétences spécifiques, et ce, en suivant le raisonnement appliqué au contrôle des

dépenses électorales. Il s'agit de se baser sur les arguments qui ont prévalu pour faire intervenir des membres extraparlementaires dans d'autres organes, tout en étant clair sur le fait que la non-équivalence du niveau fédéral et du niveau fédéré persiste.

J'en viens à la deuxième question sur la voix délibérative : la reconnaissance non seulement d'un statut de membre à des citoyens tirés au sort, mais ensuite la reconnaissance à ces citoyens d'une voix délibérative. Il convient de préciser d'emblée que plusieurs types de statut peuvent être reconnus à une voix que l'on confère à une personne dans le cadre d'une commission parlementaire ou d'un organe décisionnel. En particulier, ce n'est pas parce que l'on reconnaît une voix délibérative que l'on reconnaît un pouvoir décisionnel ou que l'on reconnaît que la personne à qui une voix délibérative est octroyée exerce, par exemple, la fonction législative. Ces questions doivent être distinguées. On peut se voir reconnaître une voix délibérative, sans pour autant exercer la fonction législative.

Si l'on qualifie les choses avec précision – c'est important pour la suite –, il s'agirait ici de reconnaître à des citoyens tirés au sort des prérogatives nouvelles, dans le sens où leur vote serait susceptible d'avoir des effets contraignants au stade du suivi, c'est-à-dire des effets contraignants parce que le Parlement a souhaité s'autocontraindre, avec des obligations de justification sur lesquelles mon collègue est déjà revenu, à savoir une obligation de délibérer et une obligation de se justifier.

Attention, il ne s'agit aucunement de reconnaître à ces citoyens tirés au sort une voix délibérative dans le sens d'une participation à l'exercice de la fonction législative. Il ne s'agirait pas de leur reconnaître un rôle formellement législatif, étant donné que les fameuses recommandations qui clôturent l'exercice d'une commission délibérative ne font pas partie de la procédure législative. Il s'agit donc d'une voix délibérative, dans le sens où elle clôture le travail d'une commission délibérative, où l'on vote sur des recommandations. En revanche, il ne s'agit pas de voter dans le cadre d'une procédure législative. Cette distinction est très importante, et j'y reviendrai.

La reconnaissance d'une telle voix délibérative pose en amont la question de la différence entre la voix consultative et la voix délibérative. La jurisprudence du Conseil d'État fournit des exemples de distinctions entre ces deux formes de participation. Je vais vous en citer plusieurs.

Dans l'avis n° 38161 de la section de législation du Conseil d'État sur la représentation des Communautés à la Commission nationale permanente du pacte culturel, le Conseil d'État admet que la représentation des entités fédérées au sein d'organes fédéraux soit prévue par des lois fédérales, à la condition que cette représentation soit purement facultative, ce qui implique que les représentants visés ne disposent pas d'une voix délibérative, et qu'il soit mentionné que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentants ou que ces derniers n'assistent pas à une réunion des organes ne puisse avoir de répercussions sur le fonctionnement de ceux-ci. En d'autres termes, dans ce cas, le Conseil d'État a considéré qu'il était possible de reconnaître une représentation des entités fédérées dans le cadre du

Pacte culturel, sur lequel je ne reviendrai pas, à condition que les membres de ces commissions se voient reconnaître une voix consultative et non une voix délibérative.

Un autre cas intéressant est celui de l'avis n° 33764-2 sur un avant-projet définissant et organisant la participation des étudiants au sein des institutions universitaires. À cet égard, la section de législation du Conseil d'État se prononce sur les dispositions décrétale qui organisaient la participation obligatoire des étudiants au sein des organes académiques. La question posée n'était pas relative à l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles mais concernait la liberté d'enseignement, qui est bien protégée en droit constitutionnel belge. La question était de savoir si l'on ne s'aventurait pas sur le terrain de la liberté d'enseignement en établissant une consultation obligatoire de certains étudiants, qui étaient membres d'organes au sein des établissements d'enseignement supérieur.

Dans la note de bas de page n° 17, la section de législation du Conseil d'État estime qu'il n'est pas possible de déduire de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (appelée à l'époque Cour d'arbitrage) un argument qui impliquerait d'office l'existence d'une atteinte essentielle à la liberté d'enseignement lorsqu'on organise une mesure de participation au sein d'un organe décisionnel qui serait, par hypothèse, susceptible d'influer sur le pouvoir de décision de cet organe, sans cependant être de nature à le déterminer.

Autrement dit, la section de législation du Conseil d'État explique ceci : par rapport à la liberté d'enseignement, il est possible de faire la distinction au niveau de la participation d'étudiants avec voix délibérative, dès lors que cette voix influe sur le pouvoir de décision des organes décisionnels des universités, mais ne détermine pas celui-ci. Cet avis est intéressant en ce qu'il opère une distinction entre, d'une part, le pouvoir d'influer (un pouvoir de décision dans un organe qui influe sur l'organe décisionnel) et, d'autre part, le pouvoir de décision dans un organe, mais qui détermine le pouvoir décisionnel d'un autre organe.

Un autre avis intéressant à mentionner ici est celui concernant les commissions d'enquête parlementaire. S'agissant de l'organisation de celles-ci, l'article 158, § 1^{er}, du Règlement de la Chambre prévoit la fameuse règle de la représentation proportionnelle selon les groupes politiques. La question posée visait à savoir dans quelle mesure l'opposition pouvait participer à ces commissions d'enquête parlementaire.

Je résume : une solution de compromis a souvent été aménagée ces dernières années, qui permet à des membres non effectifs de siéger avec voix consultative, c'est-à-dire sans droit de vote, au sein d'un organe qui a un pouvoir décisionnel important, certes, sur la question de la responsabilité politique, pas sur la fonction législative, mais les commissions d'enquête parlementaire, comme vous le savez, ont leur importance au sein des organes parlementaires. La solution trouvée ici est d'assurer la représentation des groupes politiques en conférant un statut de membre avec voix consultative à certains parlementaires.

On constate aussi une évolution plus récente : au sein de certaines commissions d'enquête parlementaire – sur

l'asbl Samusocial ou les inondations, par exemple –, on a reconnu un statut de membre effectif à tous les membres de l'opposition.

Je prendrai un dernier exemple : la commission de contrôle des dépenses électorales reconnaît une voix délibérative à quatre membres non élus, des experts externes.

De ces différents exemples, on peut conclure qu'il existe déjà des statuts différents pour certains membres de différents types de commissions, en droit constitutionnel et en droit parlementaire :

- des membres effectifs, avec voix délibérative, qui siègent au sein d'un organe décisionnel et qui sont susceptibles de déterminer le pouvoir de décision de cet organe. C'est le pouvoir suprême et complet. Ils participent, par exemple, à la fonction législative ;
- des membres non effectifs, avec voix consultative, qui ont le droit de participer à des réunions d'un organe décisionnel susceptibles d'influer sur le pouvoir de décision de cet organe sans être cependant de nature à le déterminer ;
- des membres non effectifs, qui ont la possibilité de suivre certains travaux ;
- des experts, membres d'une commission, avec voix délibérative.

En fonction des besoins, en fonction de la catégorie ad hoc de la commission, un statut différent a été prévu pour certains membres dans le droit constitutionnel au sein du droit public.

Si vous suivez notre raisonnement et considérez qu'il faut dépasser la vision binaire entre voix délibérative et voix consultative, en particulier lorsque la voix délibérative n'est pas une voix qui est de nature à déterminer le pouvoir de décision de l'organe – notamment dans la fonction législative –, on pourrait considérer de créer un statut ad hoc, c'est-à-dire une voix délibérative ad hoc, pour des citoyens non élus tirés au sort au sein d'une commission délibérative, en raison de la spécificité de l'enjeu, qui est de faire participer des non-élus à l'élaboration de recommandations qui n'interviennent pas dans la procédure législative à strictement parler.

Ainsi, eu égard à la nature particulière des compétences exercées, des compétences de recommandations, dans le cadre d'un pouvoir d'autocontrainte du Parlement, nous estimons que l'on pourrait suivre la proposition émise, c'est-à-dire reconnaître une voix délibérative aux citoyens tirés au sort, membres de commissions délibératives.

J'insiste sur un dernier point : les citoyens tirés au sort qui seraient reconnus membres de ces commissions mixtes avec voix délibérative sur les recommandations ne s'inscrivent pas à proprement parler dans l'exercice de la fonction législative. Ce dispositif n'empêche pas sur l'exercice du pouvoir législatif qui est, en vertu de l'article 33, réservé aux organes décisionnels, soit le Parlement.

Émettre des recommandations à l'issue du travail délibératif ne constitue pas formellement une étape dans l'adoption des normes. Dès lors, la reconnaissance d'une telle voix délibérative ne crée pas de risque par rapport aux normes qui seraient adoptées à la suite du travail des commissions délibératives. Cette étape ne faisant pas partie de la procédure législative formelle, des juridictions ne pourraient pas remettre en question les normes législatives adoptées à la suite des recommandations de

commissions mixtes, au motif que des citoyens tirés au sort auraient émis un vote avec voix délibérative sur les recommandations. Celles-ci ne font pas partie de la procédure législative en tant que telle et ne sont donc pas les formes prescrites, sous peine d'annulation éventuelle de ces règles législatives.

(Applaudissements de Mme Clémentine Barzin, députée)

Nous restons à votre disposition pour répondre aux questions que notre exposé soulèverait. Nous sommes conscients que cet exposé est quelque peu technique. Il nous paraissait important de rentrer dans la technicité et la complexité des enjeux et ne pas nous limiter à exposer l'articulation entre démocratie représentative et démocratie délibérative. Nous voulions approfondir la complexité des enjeux, notamment l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, pour examiner avec vous toutes les questions susceptibles d'être posées sur le plan technique.

(Applaudissements)

ÉCHANGE DE VUES

Mme la présidente.– Nous allons passer aux questions que vous pourriez avoir sur la présentation qui vient d'avoir lieu. Chaque groupe dispose de dix minutes.

Mme Clémentine Barzin (MR).– Je vous remercie tous deux pour ce travail de recherche, car l'absence d'équipollence posait de réels problèmes dans la manière dont les commissions délibératives étaient menées. Par prudence, la formule pratique adoptée était un vote en deux temps, avec parfois des parlementaires qui retournaient le vote alors qu'ils étaient minoritaires. Cette formule posait des problèmes de démocratie même dans ce processus qui est l'aboutissement du travail proposé. Je me réjouis de la solution que vous apportez et j'espère qu'elle permettra de résoudre ce problème.

Nous avions établi, dans le Règlement, une formule intermédiaire qui, me semble-t-il, ne faisait pas partie du dernier vade-mecum, dont le principe était de donner plus de précisions sur qui avait voté quoi. Madame la Présidente, ne pourrions-nous pas améliorer le Règlement et le vade-mecum en conséquence du résultat de cette commission et des avis émis ?

J'espère que nous choisirons l'intégration de l'équipollence, ou, dans le cas contraire, que nous intégrerons la formule de préciser les votes au vade-mecum. Je plaide pour plus de démocratie dans les pratiques et plus de transparence au moment des votes.

Monsieur Julian Clarenne, vous avez indiqué que la Commission communautaire française n'avait pas d'autonomie constitutive par rapport au Règlement et à la capacité de le modifier. Je ne pense pas que ce soit le cas de la Région. Existe-t-il, dès lors, deux approches différentes ? Ce processus a-t-il été spécifiquement conçu pour la Commission communautaire française ? Comment gérer les deux ?

Madame Céline Romainville, vous avez invoqué des textes utiles eu égard à certains avis de la section de législation du Conseil d'État. D'autres textes pourraient-ils mettre le raisonnement en difficulté ? Avons-nous eu un contact en amont avec le Conseil d'État au moment d'établir la première formule ? Est-il envisagé de consulter le Conseil d'État de manière préventive ? Ce serait sans doute utile.

Par ailleurs, il y avait équipollence des votes, dans le sens où tout le monde avait une voix délibérative, avec la distinction que vous opérez très habilement. Si cela ne fonctionnait pas, aurions-nous pu changer le thème même d'une commission ? Aurions-nous pu imaginer un vote consultatif pour tout le monde ? Ce sont des questions qui se sont posées lors des travaux de notre groupe de travail. Y avez-vous réfléchi ?

J'entends que ce raisonnement tient fortement la route. Sera-t-il privilégié d'office ?

Voilà mes remarques sur vos interventions. Je vous remercie encore pour vos explications qui, bien que juridiques, étaient extrêmement claires.

Mme Isabelle Emmery (PS).- Je remercie les intervenants pour leur exposé qui contribuera à l'évaluation du processus que nous avons lancé il y a trois ans.

Ma première question rejoint celle de Mme Barzin. Vous avez souligné le fait que le Parlement francophone bruxellois n'a pas d'autonomie constitutive, contrairement à la Région. Dès lors, auriez-vous fait la même analyse devant le Parlement régional bruxellois ?

Pour aborder dans le sens du droit de vote des citoyens, vous avez pris une série d'exemples de commissions qui ont des compétences spécifiques (commission de contrôle des dépenses électorales, commissions d'enquête, etc.). Or, il s'agit de compétences très spécifiques qui sortent du champ de la gestion de la chose publique. Je doute que ces exemples soient pertinents. Vous avez utilisé les termes « *ad hoc* », « spécifique » qui me semblent indiquer qu'il s'agit d'exemples hors du champ des délibérations politiques sur des projets de société.

Vous avez aussi évoqué la question d'être hors fonction législative. Il y a compétence spécifique, il y a fonction législative, mais qu'en est-il alors du terme « recommandation » utilisé dans la fonction parlementaire ? Nous votons des propositions de résolution à l'initiative de parlementaires, parfois même à l'initiative consensuelle d'une commission. Le terme « recommandation » est-il approprié dans le cadre de l'argument que vous avancez ?

Par ailleurs, je sais que la question posée était celle d'accorder une voix délibérative. Cependant, j'aimerais profiter de la présence de professeurs universitaires pour les interroger sur la qualité de la présence des citoyens. Pour l'instant, nous avons des échantillons de citoyens extrêmement représentatifs, constitués de manière scientifique. Par contre, une fois les échantillons formés, les citoyens ne sont pas obligés de répondre positivement et encore moins d'être présents pendant toute la durée du processus.

Je suis convaincue d'être en présence de citoyens intéressés, investis par rapport aux thématiques traitées, mais aussi peut-être de citoyens qui ont un plus grand confort de vie pour se permettre de venir nous épauler. Peut-être perdons-nous alors une partie des citoyens qui ont une vie moins confortable et j'y vois un point négatif pour le processus représentatif que nous souhaitons.

Je fais le parallèle avec les jurés d'assises qui, sauf circonstances exceptionnelles, n'ont pas le droit de refuser d'y siéger : ils peuvent être révoqués, mais, une fois appelés, ils doivent être présents. Ce n'est pas le cas ici. La volonté de constituer un échantillon représentatif est bien là, mais au final, celui-ci ne l'est pas réellement.

On perd beaucoup de citoyens parce qu'ils n'ont pas tous la possibilité d'être présents, mais aussi parce que nos commissions se déroulent le week-end. Pour beaucoup se pose la question de l'organisation de la vie familiale. Il n'est pas évident que les citoyens qui ont plus de difficultés de vie et peut-être aussi des modèles familiaux plus compliqués nous rejoignent. Nous perdons ainsi en représentativité.

Madame la Présidente, c'est peut-être hors champ, mais il s'agit pour moi d'une question importante : nous devons disposer d'échantillons de citoyens les plus représentatifs de notre population.

Mme la présidente.- Les fiches des profils des participants seront annexées au compte rendu. Ainsi, vous pourrez vous faire une idée concrète des personnes qui ont assisté aux commissions délibératives. Selon ces fiches, leurs profils socioéconomiques contredisent ce qui vient d'être dit.

Mme Farida Tahar (Ecolo).- J'aimerais tout d'abord vous remercier pour ces éclairages juridiques. Ils étaient, certes, techniques, mais c'était nécessaire pour pouvoir améliorer le dispositif.

J'ai bien entendu votre proposition de réfléchir à la pertinence d'élaborer un texte susceptible de mettre la pression au niveau fédéral, puisque l'on sait que c'est là que tout se joue. Tant que la Constitution n'est pas révisée, il est un peu compliqué de donner cette voix délibérative aux citoyennes et aux citoyens qui le demandent légitimement. Les retours que nous avons eus confirment qu'ils ont beaucoup apprécié d'être intégrés à ces processus délibératifs. Malheureusement, dès le moment où nous avons été appelés à voter, les votes des citoyens n'étaient pas publics, contrairement à ceux des députés.

La question qui nous occupe est importante. J'entends toutes les propositions que vous faites et nous les étudierons. J'avais la même question que ma collègue par rapport au fait que la Commission communautaire française ne dispose pas de cette autonomie constitutive, contrairement à la Région bruxelloise. Je suis curieuse de connaître votre analyse à ce sujet.

J'aimerais aussi savoir s'il serait possible de rendre anonymes tant les votes des citoyens que des parlementaires. Cette proposition nous avait aussi été faite. Dès le moment où les votes sont publics, on observe des positionnements de partisans. Il est donc plus compliqué de délibérer en son âme et conscience. Si le vote peut être anonyme pour les citoyens, ne peut-on imaginer qu'il le soit pour les parlementaires ?

Je voulais aussi évoquer la représentativité politique, qui peut, dans certains cas, être remise en question. J'ai, pour ma part, participé à deux commissions délibératives, l'une au niveau de la Commission communautaire française et l'autre, de la Région bruxelloise. Certains parlementaires qui ne pouvaient se libérer, pour diverses raisons, se faisaient remplacer par d'autres députés non membres de la commission. Or, les citoyens ne peuvent le faire, puisqu'ils sont tirés au sort et participent sur une base volontaire. Cela soulève aussi des questions : les parlementaires qui sont membres effectifs d'une commission sont, en principe, les seuls à pouvoir participer aux travaux. C'est une pratique courante, mais j'aurais aimé avoir votre avis juridique. Les citoyennes et citoyens pourraient-ils aussi bénéficier de cette possibilité ?

Toujours par rapport à la participation, ne pourrions-nous imaginer de la rendre obligatoire – même si je n'aime pas trop le terme –, un peu comme dans les jurys des cours d'assises ?

M. Pierre-Yves Lux (Ecolo).– N'étant pas juriste, j'avais parfois un peu du mal à suivre votre présentation, mais votre exposé m'a néanmoins paru tout à fait clair et convaincant.

L'un des véritables enjeux, Mme Emmery l'a évoqué, tient au caractère ad hoc ou spécifique d'une commission, à l'instar de la commission d'enquête parlementaire ou de la commission de contrôle des dépenses électORALES : s'agit-il de ce qui y est discuté, de ses prérogatives ? J'ai compris que c'était plutôt sa spécificité et donc son autonomie quant à sa composition. L'enjeu est là. Indépendamment de la question de savoir si l'on fait de la politique dans le cadre d'une commission d'enquête parlementaire, le but même d'une commission délibérative est de faire de la politique, c'est-à-dire de s'emparer de sujets sociétaux.

Nous devons en tout cas maintenir le terme de « commission » pour ce dispositif.

Il sera intéressant d'entendre vos confrères et consœurs, la semaine prochaine, pour savoir s'ils abondent dans votre sens. Avez-vous eu des échanges avec eux ? Je vois à votre réaction que ce n'est pas le cas. Il faudra attendre la réunion de la semaine prochaine pour vérifier si les hypothèses convergent !

M. Jonathan de Patoul (DéFI).– N'étant pas davantage juriste, j'ai aussi eu du mal à vous suivre par moments. Je laisserai donc mon collègue Emmanuel De Bock poser des questions plus précises.

Si je comprends bien, la voie la plus simple, pour avancer, serait de réviser la Constitution. Dans ce cas, quelles dispositions seraient concernées ? Vous avez cité l'article 33, § 2. En existe-t-il d'autres ?

À défaut d'une révision de la Constitution, il faudra faire preuve d'ingéniosité. Vous avez cité plusieurs exemples de cas où les citoyens pouvaient se voir reconnaître une voix délibérative, mais ils étaient toujours beaucoup moins nombreux que les députés siégeant avec eux. Or, nous sommes face au cas de figure inverse, où le nombre de citoyens serait bien plus important.

M. Emmanuel De Bock (DéFI).– J'ai la chance d'être juriste, mais cela ne veut pas dire que je suis expert en tout. D'ailleurs, si l'on met deux juristes dans la même pièce, il en ressort trois avis différents !

Je salue cet exercice de créativité et d'explication autour de la notion d'équipollence. Je partage l'idée qu'il est possible de travailler sur le statut des citoyens. Je sais par expérience que le fait de connaître le vote des citoyens suscite un « malaise », car cela donne lieu à un positionnement des partis politiques, et à l'égard des citoyens, puisque tous les débats sont publics.

Les recommandations ainsi adoptées sont ensuite débattues dans les commissions permanentes du Parlement. C'est là l'effet boomerang de votre proposition : il est vrai que les délibérations se situent en dehors du champ législatif, mais on s'en rapproche très

fort puisque l'on fait tout – et je n'émet pas là une critique – pour amener le Gouvernement à se positionner sur ces recommandations.

C'est à ce point que, parfois, les députés en viennent à voter en commission permanente des recommandations qu'ils n'ont pas appuyées dans le cadre d'une commission délibérative, comme c'est arrivé en commission des Finances. Cela peut paraître paradoxal !

Nous faisons partie du même groupe politique, M. de Patoul et moi, et sans nous concerter, nous sommes du même avis ! Je suis plutôt favorable au fait de mettre le même nombre d'élus que de citoyens dans la balance. À partir du moment où il y a une équipollence, la réflexion mérite d'être menée sur le nombre d'élus et de citoyens nécessaires, et sur la manière d'organiser le statut de ces derniers.

Mes collègues Mmes Emery et Tahar ainsi que M. Lux y ont fait allusion. Comment se fait-on remplacer ? Faut-il effectivement prévoir le même statut de remplacement et les mêmes règles ou, au contraire, évolue-t-on sur deux voies parallèles, qui ne doivent pas forcément se rencontrer ?

Mme Tahar a posé une question pertinente relative au processus délibératif, en prenant soin de mettre en avant qu'il n'est pas toujours évident d'exprimer et d'assumer un vote publiquement. Les députés ne rencontrent pas cette problématique, sauf éventuellement lors de votes à huis clos sur des questions plus épineuses, à l'égard de personnes, par exemple. Je considérerais plutôt cela comme une valeur que nous pouvons défendre. À partir du moment où nous cherchons l'équipollence, ne faut-il pas tout rendre public, en ce compris le vote des citoyens ? Dans le statut du mandataire se pose aussi la question de rendre des comptes. Dès lors, le processus délibératif ne devrait-il pas aller plus loin vers une expression totalement publique de la délibération ?

Je ne souhaite absolument pas m'opposer à Mme Tahar. Il était également intéressant d'entendre la volonté de protéger celles et ceux qui ont du mal à exprimer un avis différent dans le processus. Mais, dès lors qu'il est question d'équipollence, peut-on encore continuer à différencier autant les statuts des deux catégories ?

M. Julian Clarenne, professeur invité en droit constitutionnel de l'Université Saint-Louis-Bruxelles.– Je commencerai par la dernière question car elle en recoupe beaucoup d'autres.

Jusqu'où faut-il aller dans l'équipollence des droits ? Les statuts doivent-ils être complètement identiques ? Je pense qu'il y a une différence entre l'équipollence des droits et le fait de préserver la distinction de la qualité au titre de laquelle chacun siège. C'est là toute la richesse des commissions délibératives : on ne met pas des citoyens tirés au sort seuls dans une même pièce, mais en présence d'élus qui ont une responsabilité politique.

Cette distinction est décisive pour la qualité au titre de laquelle on délibère. Les citoyens tirés au sort ne représentent pas le corps électoral. Le but du tirage au sort est de faire une photographie d'une délibération qui pourrait avoir lieu à l'échelle de la collectivité. Ce n'est pas du tout le rôle des élus siégeant au sein d'une commission délibérative qui, eux, conservent leurs casquettes de représentants. Le fait qu'ils sont responsables devant les électeurs a des conséquences lors du vote.

Je ne suis a priori pas favorable à ce que le vote soit public pour les députés et les citoyens, car le secret du vote protège ces derniers de pressions extérieures potentielles, même s'il faut les relativiser dans le cas d'une commission délibérative dotée d'un pouvoir consultatif.

Et je ne suis pas non plus favorable à un vote secret des élus, car il leur revient de rendre compte de leur vote devant leurs électeurs.

En ce qui concerne la question du remplacement, je n'ai pas de réponse toute faite. Il ne me semble pas problématique, sur le principe, qu'un élu se fasse remplacer par un membre de son groupe dans une commission délibérative. En siégeant dans une commission délibérative, il ne retire pas son étiquette politique. Par conséquent, il y a une certaine cohérence à continuer de représenter le groupe politique dans une telle commission, à dégager une position commune au sein du groupe politique et à la défendre en commission délibérative. La dynamique parlementaire se poursuit, y compris la dynamique partisane qui n'est pas malsaine par nature.

En revanche, le remplacement des citoyens tirés au sort par d'autres citoyens tirés au sort, en cours de processus, me paraît plus problématique. En effet, ils ne siègent pas en tant que représentants d'un corps électoral spécifique, même si une série de critères permettent de sélectionner une diversité de personnes. Une fois que le processus est entamé, il me paraît difficile de prioriser certains critères qui seraient déterminants pour remplacer telle personne par une autre.

Il y avait une troisième sous-question relative au caractère volontaire ou non, dans le chef du citoyen tiré au sort, du fait de siéger au sein d'une commission délibérative. L'article 42ter en fait mention : le caractère volontaire est déterminant parce que l'on considère, selon les grands principes de la démocratie délibérative, que la délibération rationnelle n'est possible que si elle est sincère et souhaitée par la personne qui prend part à la délibération. Imposer au citoyen tiré au sort de siéger au sein de la commission délibérative pourrait donc porter atteinte au principe théorique de la démocratie délibérative.

Cela étant, je ne sais pas comment fonctionne l'indemnisation des citoyens tirés au sort. S'agit-il d'une indemnité fixe pour l'ensemble du processus ? Quoi qu'il en soit, je ne vois pas en quoi il serait problématique de ne pas indemniser un citoyen tiré au sort pour une journée à laquelle il n'a pas participé. Je suppose que c'est déjà le cas.

Mme la présidente.- Le défraîtement prévu est lié à la participation par journée de présence.

M. Julian Clarenne, professeur invité en droit constitutionnel de l'Université Saint-Louis-Bruxelles.- Je ne vois pas comment on pourrait aller plus loin que cela, de quelle manière on pourrait sanctionner des citoyens tirés au sort qui ne se présentent pas. Ce serait d'ailleurs aller au-delà de ce qui est pratiqué vis-à-vis des élus.

S'agissant de l'autonomie constitutive, deux problèmes se posent. Le premier est que la Région de Bruxelles-Capitale dispose de l'autonomie constitutive, mais pas la Commission communautaire commune. Or, actuellement, le processus en question est commun.

Le second problème est le suivant : même si la Région bruxelloise jouit de l'autonomie constitutive, cela ne veut pas dire qu'elle peut faire tout ce qu'elle veut en matière d'organisation et d'adoption des règles de fonctionnement du Parlement. Le champ de l'autonomie constitutive est restreint par la Constitution et la loi spéciale, et rien n'est prévu dans celle-ci pour permettre, au nom de l'autonomie constitutive, de créer des commissions délibératives. Par conséquent, il faudrait de toute façon modifier la loi spéciale pour reconnaître à la Région de Bruxelles-Capitale le pouvoir de créer des commissions délibératives.

Mme Céline Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'UCLouvain.- Je partage l'avis de mon collègue.

J'ajouterais qu'il faudrait reconnaître spécifiquement aux entités dotées d'une autonomie constitutive la possibilité d'organiser la participation citoyenne au sein des Assemblées parlementaires, ce qui n'est pas le cas actuellement. Par ailleurs, l'autonomie constitutive ne dispense pas de respecter certaines règles, sauf si on le prévoit expressément. Il s'agit donc aussi de respecter le cadre de la loi spéciale, de la Constitution, même si on fait usage de l'autonomie constitutive, sauf pour ce qui est expressément prévu.

En droit constitutionnel belge, l'autonomie constitutive reste assez modeste et est fortement encadrée. C'est donc une voie que l'on peut emprunter, mais comme nous l'avons dit, c'est le constituant ou le législateur spécial qui a les clés en main.

En ce qui concerne la manière d'ancrer ce mécanisme des commissions délibératives et de lui donner plus d'espace, il n'est pas forcément nécessaire de réviser l'article 33 de la Constitution. Symboliquement, une telle révision crisperait les esprits.

(Sourires)

Par contre, si vous souhaitez aller au-delà du stade actuel, au-delà de la proposition créative que M. Julian Clarenne et moi-même avons faite, ces modalités de participation citoyenne devraient alors, en effet, être ancrées dans la Constitution. Il n'y a pas vraiment un article spécifique à réviser. Il s'agit simplement de l'application de ce que la Constitution prévoit, à savoir « tous les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution », tous les pouvoirs, en ce compris le pouvoir législatif. Si le citoyen est associé plus directement à la fonction législative, il faut donc le prévoir dans la Constitution.

L'article à modifier n'est pas forcément l'article 33. On pourrait passer par les dispositions relatives à l'autonomie constitutive. Ou encore, élargir ce que prévoit déjà l'article 57 de la Constitution en matière de participation citoyenne et en faire le siège d'un régime commun des modalités de la participation citoyenne. On pourrait aussi prévoir une autre disposition spécifique aux commissions mixtes ou aux modalités de participation plus directe des citoyens au sein des Parlements.

Pour ce qui concerne la fonction législative, les commissions délibératives et la présence de non-élus tirés au sort visent précisément à leur permettre de délibérer sur des sujets politiques. Cela étant, ce n'est pas parce qu'il y a délibération sur un sujet politique que, du point de vue du droit constitutionnel, nous nous trouvons techniquement dans l'exercice de la fonction législative. Ce que j'entendais par fonction législative, c'était – d'un point de vue très formel – ce qui est prescrit comme étape de droit constitutionnel dans les lois spéciales pour qu'une

norme soit considérée, in fine, comme ayant été adoptée par l'autorité habilitée à cette fin.

La question de savoir si un pouvoir de consultation, des recommandations ou des pétitions influencent d'une manière ou d'une autre le législateur n'est pas, d'un point de vue constitutionnel, celle qui se pose si l'on veut se prononcer sur le respect de la procédure législative. Pour vous donner un exemple : dans le cadre d'un projet de loi, a-t-on correctement consulté le Conseil d'État si cela s'imposait ? C'est le non-respect de ce type d'obligation qui peut poser un problème, mais pas le fait qu'une recommandation ait été formulée par des citoyens tirés au sort, recommandation qui n'avait pas d'effet obligatoire, si ce n'est l'obligation de délibérer.

Les recommandations du citoyen ont, à la limite, la même valeur qu'une pétition déposée au Parlement ou qu'un avis consultatif d'un autre organe.

Concernant la définition dans le cadre de notre étude, nous pourrions effectivement creuser l'analyse. Il existe très certainement d'autres commissions composées de membres extraparlementaires ou parlementaires qui ont une voix consultative. Nous pourrions multiplier les exemples.

Il y a des limites à la comparaison, car chaque fois, ces commissions répondent à des besoins spécifiques. Il est bien sûr difficile de comparer une commission d'enquête parlementaire à une commission délibérative. Nous voulions montrer que, lorsque des besoins concrets et spécifiques se font jour et qu'une commission y répond, qui n'est pas une commission thématique classique, les règles relatives à la composition de cette commission et aux votes sont potentiellement différentes.

La spécificité de cette association avec des citoyens tirés au sort tient, selon nous, à la qualité délibérative visée par cette procédure et non pas tant au contenu. Cette qualité justifierait que l'on considère ces commissions comme étant ad hoc et pouvant être composées de membres non parlementaires avec voix délibérative.

Une question a été posée sur la précarité du statut des citoyens tirés au sort. On touche effectivement là à une limite constitutionnelle : le Règlement d'une Assemblée ne peut reconnaître de droits subjectifs et, partant, d'obligations. En revanche, la participation à un jury d'assises est ancrée dans la Constitution. On peut donc à partir de là reconnaître ou imposer un certain nombre de droits et d'obligations à ses membres, ce qui est impossible par voie de Règlement.

Le statut est précaire parce que la participation des citoyens n'est pas à l'abri d'un changement de composition de l'Assemblée législative, qui pourrait revenir sur son propre Règlement. Par ailleurs, rien ne permet d'imposer aux citoyens des obligations allant au-delà de ce que l'on a déjà fait ici.

M. Julian Clarenne, professeur invité en droit constitutionnel de l'Université Saint-Louis-Bruxelles.- Une question a été posée concernant la dénomination des commissions délibératives. Lors du

débat qui a eu lieu en 2019, la dénomination d'un comité d'avis a notamment été évoquée. Cet enjeu me semble désormais mineur.

Comme l'a répété Mme Céline Romainville, c'est bien la nature des compétences de l'organe parlementaire en question qui constitue l'élément déterminant. Il serait même problématique de considérer qu'un organe parlementaire rentre dans telle ou telle case, uniquement sur la base de sa dénomination. Les commissions peuvent être renommées, par souci de clarification ou autre, mais cela n'aura aucune conséquence juridique.

Quant à la question posée sur le qualificatif de recommandation, pouvez-vous me préciser votre demande ?

Mme Isabelle Emmery (PS).- Ce terme est également utilisé dans le cadre du travail parlementaire et revêt une dimension législative, me semble-t-il.

M. Julian Clarenne, professeur invité en droit constitutionnel de l'Université Saint-Louis-Bruxelles.- Pas nécessairement. Les recommandations ne s'inscrivent pas en tant que telles dans le cadre de la procédure législative, comme l'a rappelé Mme Céline Romainville.

Mme Isabelle Emmery (PS).- Cela engendre toutefois une certaine confusion.

M. Julian Clarenne, professeur invité en droit constitutionnel de l'Université Saint-Louis-Bruxelles.- Par ailleurs, je pense que les recommandations des commissions délibératives ne portent pas toutes sur une modification de nature législative. Ce n'est même pas le cas pour la majorité d'entre elles, à mon avis, mais vous êtes mieux placée que moi pour le dire. Je serais surpris si l'ensemble des recommandations élaborées par les commissions délibératives portaient sur des questions purement législatives ou décretales, en ce qui concerne le Parlement francophone bruxellois.

Mme Clémentine Barzin (MR).- La question est très pertinente. Les deux recommandations, émises soit par un député, soit par une commission délibérative, ont-elles donc le même objet ou serait-il judicieux de distinguer l'une de l'autre ?

Mme Isabelle Emmery (PS).- Je faisais référence au fait que le terme « avis » avait été utilisé. Une recommandation parlementaire n'est pas un avis donné au Gouvernement ; ce sont des souhaits émis. Si vous rapprochez votre argument du fait qu'il s'agit d'avis et non d'un travail législatif, le terme recommandation peut créer la confusion.

Mme la présidente.- La question est donc la suivante : les recommandations émises par des parlementaires sont-elles considérées comme entrant dans le travail législatif ?

Mme Céline Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'UCLouvain.- Pas à strictement parler, non. Il ne s'agit pas d'une étape formelle de la procédure législative. Ce n'est d'ailleurs pas parce que les recommandations émises par un député ou par des citoyens tirés au sort portent le même nom qu'elles sont de même nature. Elles sont émises dans un cadre

différent, une commission mixte ou un travail parlementaire classique. Ce n'est pas le nom qui les associe à un certain type de mécanisme.

M. Julian Clarenne, professeur invité en droit constitutionnel de l'Université Saint-Louis-Bruxelles.- C'est même une des spécificités du droit parlementaire que d'avoir énormément de concepts qui ont plusieurs significations différentes. Les notions de motion, de résolution, de recommandation, etc. peuvent avoir diverses significations, selon le contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Mme Céline Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'UCLouvain.- Manifestement !

Par ailleurs, les recommandations émises par les commissions mixtes concernent un grand nombre d'objets, tant la fonction législative que l'activité du Gouvernement. Ce n'est pas sans rappeler les rapports des commissions d'enquête. Ils ne visent pas uniquement la responsabilité politique du Gouvernement, mais aussi le travail législatif. Ils concernent parfois les fonctions des Parlements, notamment la fonction informative destinée à éclairer une situation relative à telle politique publique. La comparaison avec les commissions d'enquête sur l'activité en elle-même n'est pas intéressante, mais la manière dont ces commissions s'exercent est très différente.

M. Julian Clarenne, professeur invité en droit constitutionnel de l'Université Saint-Louis-Bruxelles.- Je souhaite intervenir sur la question de la révision de la Constitution. Pour ce qui est du contenu, ce n'est pas l'article 33, alinéa 2, qu'il faut réviser, il s'agit d'inscrire le siège constitutionnel de la matière, à savoir de la participation citoyenne, en particulier les Assemblées citoyennes, qui doit être consacrée.

J'avais émis la proposition de l'inscrire dans l'article 57 de la Constitution, le siège actuel du droit de pétition, qui est un autre outil de participation citoyenne. Cela permettrait de consolider la consécration de droits procéduraux au profit des citoyens dans le cadre de ces processus et de clarifier à quel niveau juridique cette question doit être réglée. Le fait d'habiliter le législateur à consacrer de véritables droits procéduraux au profit des citoyens tirés au sort implique nécessairement une base constitutionnelle.

Au-delà d'une consolidation de tous les dispositifs de démocratie délibérative qui voient le jour en Belgique et qui se poursuivront probablement, la Constitution a une fonction symbolique. Il est également important que le constituant prenne la responsabilité d'indiquer que nous ne sommes plus dans une démocratie représentative qui réduit le rôle du citoyen non élu au dépôt de pétitions et au vote lors des élections. Il y a deux fonctions à remplir à travers une révision constitutionnelle.

Pour ce qui concerne l'équilibre entre le nombre de citoyens tirés au sort et les élus, la volonté initiale était d'opter pour une proportion moitié-moitié pour choisir finalement deux tiers-un tiers afin de créer une forme d'espace sécurisé au profit des citoyens tirés au sort et de compenser la place trop importante que pourraient prendre les élus. En réalité, votre expérience est l'argument le plus pertinent pour faire évoluer cette question, le cas échéant.

Mme la présidente.- Nous pouvons refaire un rapide tour de table, de cinq minutes par groupe, si vous souhaitez poser une dernière question ou conclure.

Mme Clémentine Barzin (MR).- Quelle est la suite des opérations ? Mon collègue M. Lux a évoqué de prochaines auditions. Des positions différentes seront-elles présentées ? Comment intégrer ces éléments ? Ce vendredi, le Règlement adapté sera adopté au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Quelles étapes sont-elles possibles pour, le cas échéant, tirer parti de ces auditions ? Dans quelles perspectives pourront-elles être prises en compte dans les prochaines commissions délibératives ?

Mme Isabelle Emmery (PS).- Je suis évidemment très sensible à l'argument relatif à la participation souhaitée des citoyens. Néanmoins, même si nous approchons d'une représentativité élevée, un certain étiollement se produit chez certains. Si le processus n'est pas obligatoire pour eux, une réflexion devrait, selon moi, être menée sur l'ouverture d'un droit à des congés légaux, pour qu'ils puissent se libérer en semaine. Au-delà de la précarité, des situations familiales peuvent poser des problèmes.

Vous l'avez dit vous-mêmes, les comparaisons avec des commissions spécifiques sont difficiles à établir. Je reste donc sur ma faim par rapport aux deux exemples cités. Il y a quelques difficultés à se mettre sur la même longueur d'onde que des commissions qui traitent de compétences très spécifiques et qui sortent peut-être du champ de la politique telle que nous la menons au sein des commissions délibératives.

Mme Céline Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'UCLouvain.- Il n'y a pas que celles que nous avons citées. Je pense, par exemple, à toutes les commissions de concertation, dont la commission permanente du pacte culturel au niveau fédéral, dont les règles relatives à la composition sont également un peu différentes. Je conviens néanmoins avec vous qu'elles ne visent pas à faire participer des citoyens tirés au sort, mais bien des personnes provenant d'entités différentes.

Mme Farida Tahar (Ecolo).- Je vous remercie à nouveau pour la clarté de vos propos, ainsi que pour toutes les pistes que nous allons explorer. Pour cela, il conviendra à la commission d'organiser ses travaux.

M. Jonathan de Patoul (DéFI).- Je vous remercie pour l'aide que vous nous apportez dans nos réflexions sur ces thématiques, que nous poursuivrons.

CLÔTURE

Mme la présidente.- Au sein du groupe de travail consacré au vade-mecum des commissions délibératives, une clarification de la situation a été demandée, avant tout de cette question juridique. Nous nous y sommes engagés.

La semaine prochaine, Juliette Van Vyve et Nissim Picard viendront présenter leur note, qu'ils ont élaborée de leur propre initiative. Je l'ai communiquée aux membres du groupe de travail consacré au vade-mecum des commissions délibératives. Cette note ne suit pas le même raisonnement, mais elle s'inscrit a priori dans la même logique d'ouverture.

En outre, Anne-Emmanuelle Bourgaux et Jérôme Sohier seront présents. Je ne sais pas ce qu'ils diront. L'idée était de ne pas se limiter à la position exprimée par deux constitutionnalistes, mais d'élargir les points de vue et de voir s'ils se recoupent.

Ensuite, nous évaluerons comment souhaitent procéder les uns et les autres. Un compte rendu sera diffusé. Nous déciderons de la poursuite du groupe de travail autour de cette question, ainsi que de quelques éléments supplémentaires. Le travail d'évaluation ne s'arrête jamais, en réalité. Il n'y aura plus de commission délibérative sous cette législature, mis à part le processus de suivi de la dernière commission.

L'objectif est de s'améliorer et de préparer toutes les balises pour la prochaine législature. Nous en reparlerons probablement à la fin des auditions.

Mesdames et Messieurs, l'ordre du jour étant épousé, la réunion est levée.

La séance est levée à 15h44.

Membres du Parlement présents à la séance : Clémentine Barzin, M. Emmanuel De Bock, M. Jonathan de Patoul, Mme Isabelle Emmery, Mme Véronique Jamouille, M. Pierre-Yves Lux, Mme Magali Plovie et Mme Farida Tahar.

Fiches des profils des participants

Pour chaque commission délibérative, il est renvoyé à la page relative au profil des participants du rapport correspondant¹.

Commission délibérative	Parlement concerné	Thématique	Pages
1	PRBC	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	80
2	ARCCC	Résolution durable de la situation des personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale	159
3	PFB	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 ?	74 et 75
4	PRBC	La biodiversité en ville tenu des différentes fonctions d'une ville	91 à 93
5	PFB	Comment améliorer la formation en alternance pour en faire un meilleur outil d'épanouissement, d'accès à l'emploi et de réorientation professionnelle à Bruxelles et comment y associer les employeurs bruxellois privés et publics ?	131 et 132
6	PRBC	Le bruit en milieu urbain	13

¹ PRBC : Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale
 ARCCC : Assemblée réunie de la Commission communautaire commune
 PFB : Parlement francophone bruxellois

