



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

Session 2022-2023

Commission plénière du mercredi 5 juillet 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>	3
• <i>EXPOSÉ DE MME ANNE-EMMANUELLE BOURGAUX, VICE-PRÉSIDENTE DU CENTRE DE DROIT PUBLIC ET SOCIAL DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES</i>	3
• <i>EXPOSÉ DE M. JÉRÔME SOHIER, AVOCAT ET MAÎTRE DE CONFÉRENCES À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES POUR LE COURS DE DROIT PUBLIC APPROFONDI</i>	5
• <i>EXPOSÉ CONJOINT DE MME JULIETTE VAN VYVE, AVOCATE ET ASSISTANTE À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES EN DROIT CONSTITUTIONNEL ET EN DROITS ET LIBERTÉS, ET DE M. NISSIM PICARD, AVOCAT.....</i>	7

• *ECHANGE DE VUES*

(Orateurs : M. Jérôme Sohier, Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux, Mme Juliette Van Vyve et M. Nissim Picard,
personnes auditionnées, ainsi que Mme Clémentine Barzin, Mme Véronique Jamoullie, Mme Farida Tahar et
Mme Magali Plovie, présidente) 10

• *CLÔTURE* 18

• *ANNEXE : NOTE DE MME JULIETTE VAN VYVE ET M. NISSIM PICARD* 19

Présidence de Mme Magali Plovie, présidente

La commission plénière est ouverte à 14h08.

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.- Je vous remercie vivement de votre présence et de venir nous éclairer sur l'équipollence des droits députés-citoyens tirés au sort. Mercredi dernier, nous avons organisé l'audition de Mme Céline Romainville et de M. Julian Clarenne.

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir 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 la faculté de droit de l'ULB pour le cours de droit public approfondi, Mme Juliette Van Vyve, avocate et assistante à l'ULB en droit constitutionnel et en droits et libertés, ainsi que M. Nissim Picard, avocat.

Chaque intervenant dispose d'un temps de parole de vingt minutes, et les trois exposés seront suivis d'un échange de vues. L'idéal serait que nous vous écoutions l'un à la suite de l'autre et que nous passions ensuite à la séance de questions, auxquelles vous répondrez de manière globale.

Pour rappel, les groupes politiques disposent d'un temps de parole de dix minutes pouvant être partagé entre deux orateurs. Les indépendants, quant à eux, disposent de cinq minutes. Les questions seront suivies des réponses des experts et des répliques, d'une durée de cinq minutes.

EXPOSÉ DE MME ANNE-EMMANUELLE BOURGAUX, VICE-PRÉSIDENTE DU CENTRE DE DROIT PUBLIC ET SOCIAL DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux, vice-présidente du Centre de droit public et social de l'ULB.- Après concertation et en accord avec mes collègues, je souhaiterais tenter de faire un point historique sur ce que vous faites, ici, dans cette Assemblée. Quand on est plongé dans une action, on a la tête dans le guidon. En tant qu'experts, notre rôle est aussi d'essayer, non pas de prendre de la hauteur – je n'aime pas ce terme qui implique une hiérarchie, alors qu'il n'y en a pas, bien au contraire –, mais de vous montrer à quel point votre rôle est important du point de vue historique.

Dans un deuxième temps, je vous prouverai en quoi, selon moi, il n'y a aucun problème constitutionnel à avancer dans le processus que vous avez mis en place dans le cadre des commissions mixtes.

Enfin, même si nous sommes tous ici constitutionnalistes, « *de lege ferenda* » comme on dit dans le jargon, je voudrais essayer de vous montrer que c'est une bonne idée de conférer un véritable droit de vote aux citoyens dans les commissions mixtes.

Je commencerai par le point historique. C'est une étrangeté, mais la lecture de l'histoire de la participation

politique dans les manuels n'est pas correcte. Si l'on demande pourquoi la Belgique est une démocratie, on répondra qu'elle l'est parce qu'il y a le suffrage universel, depuis plus ou moins un siècle. Or – et c'était l'objet de mon travail de thèse – j'ai découvert, lorsque je me suis penchée sur ces travaux, que l'idée selon laquelle le suffrage universel était nécessaire à la démocratie – personne ici ne le contestera – n'était pas suffisante et qu'il y avait tout intérêt à prolonger, approfondir, maximiser la citoyenneté des électeurs entre deux scrutins. Cette idée-là était déjà présente il y a un siècle, en 1919-1921.

Cela ne vous étonne peut-être pas, mais cela devrait, parce qu'en général, on ne le sait pas. Il y a eu, à cette époque-là, des discours et des discussions extraordinaires sur la façon non seulement d'accorder le suffrage universel, mais aussi de prolonger la citoyenneté et l'activer entre deux scrutins. À l'époque, on ne parlait certes pas du tirage au sort que vous avez mis en place dans votre Assemblée. En revanche, on parlait de consultations populaires.

Au fond, ce que vous avez fait en créant les commissions mixtes, c'est donner la parole à des citoyens entre deux scrutins. Vous marchez sur les traces de vos prédécesseurs. Au sein du pouvoir constituant, il y a un siècle, beaucoup d'élus considéraient que c'était important, estimant que le suffrage universel n'était pas suffisant. Beaucoup d'élus voulaient entendre ou écouter ce que le peuple avait à dire. Prenons l'exemple de Maurice Lemonnier, qui était un libéral, donc pas parmi les plus provocateurs de son époque, et qui affirmait : « Nous sommes en effet des représentants, et l'on a employé ce mot pour signifier que nous ne sommes pas les maîtres, mais bien les représentants du peuple. ». Ces paroles précédait un plaidoyer vibrant en faveur de la consultation populaire.

Le débat n'est pas neuf. Vous inscrivez vos pas dans des tentatives séculaires. Léon Troclet, un socialiste, disait quant à lui aux conservateurs de l'époque qui freinaient des quatre fers à propos du suffrage universel et de la consultation populaire : « Je sais que votre thèse consiste à croire que nous sommes des petits dieux. Je sais que nous avons tous des qualités extraordinaires, que nous avons la science infuse, que nous savons tous ce dont ce pays a besoin. Voilà ce que disent les conservateurs. C'est là une fiction du régime représentatif, nécessaire, mais il faut cependant bien avouer que ce n'est tout de même qu'une fiction. Quant à nous, nous pensons qu'il est utile que, souvent, nous allions voir au sein de la nation ce qu'elle pense, ce qu'elle dit, quel est son sentiment. C'est de cette façon que nous voulons défendre le Parlement. Nous ne voulons pas en faire une aristocratie législative qui n'aurait pas le pouvoir de se renseigner – j'insiste sur le terme – pour remplir le rôle qui lui échoit. ».

Je ne sais pas si c'est le cas, Madame la Présidente, vous le savez mieux que moi, mais certains d'entre vous sont peut-être encore réfractaires à l'idée de s'ouvrir aux citoyens entre deux scrutins. Or, je vous rappelle que vous avez des prédécesseurs de tous bords, hormis les conservateurs. En effet, il y a un siècle, il y avait déjà des représentants – pas de représentantes, en revanche, pour cela il faudra attendre encore un peu – qui considéraient que c'était important, que c'était dans leur mandat, que c'était dans leur conception du mandat représentatif de s'ouvrir et d'aérer la représentation parlementaire.

Le but est également de vous donner confiance, car, quand on est au cœur d'un processus, on n'y voit pas clair. Pour avoir animé des séminaires dans le cadre de la formation au certificat interuniversitaire en démocratie participative depuis maintenant trois ans, je pense que vous sous-estimez l'importance de ce que vous avez créé, parce qu'on parle de votre initiative ! On parle tout le temps de ces commissions mixtes créées à l'échelon bruxellois. On en parle dans notre formation, mais aussi à l'échelle internationale. Les chercheurs étrangers que je rencontre trouvent cette initiative incroyable, créative, formidable. Si l'un d'entre vous devait encore avoir des doutes à ce sujet, je veux bien passer la soirée à le convaincre plus avant.

Si j'ai bien compris notre mission, Madame la Présidente, l'idée est d'avancer dans le dispositif, et notamment de renforcer, ou plutôt de clarifier, le pouvoir qu'auraient ces fameux citoyens et citoyennes que vous invitez en votre enceinte. Y a-t-il une objection constitutionnelle à cela, à l'idée de passer d'un vote secret consultatif à un vote que je qualifierais de non consultatif ou de décisoire ? La réponse est non ! Et ce n'est pas moi qui vous le dis, c'est une instance crédible puisqu'il s'agit de la section de législation du Conseil d'État. Cette section est connue pour avoir toujours été très sévère, très rude, très stricte quant à la constitutionnalité des dispositifs participatifs, qu'il s'agisse du tirage au sort ou de la consultation populaire. S'il y a bien une chose dont la section de législation du Conseil d'État n'est pas suspecte, c'est d'être laxiste en ce domaine.

Or, cette section de législation du Conseil d'État, qui recèle les projets et propositions de consultation populaire depuis 1985, a rendu un avis en 2020 sur les dispositifs de tirage au sort qui invitent des citoyens lambda dans les Parlements. Dans cet avis, elle estime qu'il n'existe pas d'objection constitutionnelle.

Nous avons été interrogés sur le volet de l'égalité et de la non-discrimination. Pour moi, la question n'est pas là, car le principe d'égalité ou de non-discrimination s'applique entre des catégories de personnes comparables. Or, je ne pense pas que des élus et des citoyens soient comparables, et cela, pour de multiples raisons, dont la principale est que les élus ont un mandat représentatif. Selon moi, ce n'est pas sur le volet de l'égalité ou de la non-discrimination que cela pourrait bloquer, mais bien du côté du système représentatif, de l'article 33 de la Constitution. Nous savons en effet que la section de législation du Conseil d'État est extrêmement sévère en la matière.

Dans son avis rendu en 2020 sur une proposition décretale (session 2019-2020 n° 221), la section de législation du Conseil d'État a indiqué que le texte passait la rampe constitutionnelle. En l'occurrence, sa motivation pourrait nous inspirer. Ainsi, au paragraphe 4, elle nous dit : « Il n'y a pas de problème constitutionnel, parce que les commissions citoyennes n'ont aucun pouvoir décisionnel. ». Et d'ajouter plus clairement encore au paragraphe 25 : « Il n'y a pas de véritable pouvoir de décision, mais simplement un pouvoir de recommandation. ».

L'article 42ter, § 13, du Règlement de votre Parlement dispose que les propositions de recommandation sont soumises au vote. Cela signifie que le caractère consultatif est déjà présent, puisque vous donnez un pouvoir de recommandation. C'est ce que nous dit la section de législation du Conseil d'État au sujet de la

proposition wallonne : puisqu'il s'agit d'un pouvoir de recommandation, il n'y a pas d'objection constitutionnelle. Dans votre Règlement, vous donnez aux commissions mixtes un pouvoir de recommandation.

Cela veut dire, Mesdames et Messieurs, que vous n'avez pas besoin de milliers de filtres. Tout vous invite, et notamment la sévérité de la section de législation du Conseil d'État, à vouloir bétonner le caractère représentatif de votre mandat pour que votre dispositif passe la rampe. Je peux tout à fait le comprendre. Vous n'êtes, en revanche, pas obligés d'accumuler les filtres ! Vous travaillez déjà sur la base de recommandations, et une recommandation, ce n'est pas une décision. Rien ne vous impose de prévoir en plus un vote consultatif, une notion qui constitue pour moi une sorte d'ovni. Le caractère consultatif est en effet déjà contenu dans l'idée même de recommandation.

Pour en être certaine, je me suis penchée sur le décret de la Communauté germanophone. Son dispositif est différent : il ne s'agit pas de commissions mixtes, mais d'un conseil citoyen et d'une assemblée citoyenne. Quoi qu'il en soit, le décret de 2019 ne pose aucun problème et prévoit le droit de vote pour les citoyens. Lisez l'article 4, § 3 ou l'article 3, § 5 : le législateur décretal invite à délibérer par consensus. Et si ce n'est pas possible, on passe au vote. Est-ce que le texte parle de « vote consultatif » ou « un peu décisoire sans l'être et secret » ? Non, on passe au vote, tout simplement ! Et cela pour la même raison : le pouvoir est consultatif, ce qui ne fait pas obstacle à un vote en tant que tel.

Dans l'optique de *lege ferenda*, il n'existe aucun problème constitutionnel à la suppression de cette bizarrerie qu'est le vote consultatif. L'Histoire vous y invite, tout comme la section de législation du Conseil d'État, qui est la gardienne la plus sévère.

Je pense qu'il faut oser la participation. Si un de mes étudiants, que je vois siéger ici, participe au processus, cela m'inspire d'autant plus ! Chaque année, ils ont vingt ans, et nous, les professeurs de droit constitutionnel, un an de plus. Chaque année, il est plus difficile de leur ouvrir l'esprit, de les convaincre que la démocratie est un bien précieux qui a du sens, malgré les critiques que l'on peut lui adresser. À la fin de 2022, une enquête révélait qu'un jeune sur deux était tenté par un modèle concentrant les pouvoirs entre les mains d'un seul leader. Je n'en dors pas : c'est la définition de la dictature. Que des jeunes de vingt ans rêvent à un modèle autoritaire ... J'espère qu'aucun de mes étudiants ne fait partie du lot, sous peine que je les recèle ! Mais un jeune sur deux raisonne de la sorte !

C'est génial, les débats que vous avez ! Mais cela vous invite à approfondir. L'enjeu, c'est de sauver la démocratie. On l'entend, on le voit : si l'on ne parvient pas à convaincre les jeunes du bien-fondé la démocratie, et singulièrement de la démocratie représentative, complétée par la démocratie participative, celle-ci va être remise en cause. La frilosité, c'est un combat d'hier. Le combat d'aujourd'hui, c'est de sauver la démocratie, de convaincre les plus jeunes et de leur faire comprendre que l'avenir radieux ne sera pas un leader fort concentrant les pouvoirs.

Rien ne s'oppose, sur le plan constitutionnel, à ce que vous octroyez un réel droit de vote à ces citoyens qui viennent ouvrir et aérer votre représentation. Au contraire, tout vous y invite !

Je vous ai montré que vous aviez des prédécesseurs. Mon idée est de vous donner confiance. Vos prédécesseurs d'il y a un siècle se réjouissent qu'un siècle plus tard, ils aient été entendus et que leur message visant à approfondir et à démocratiser la décision parlementaire soit passé.

Ensuite, toutes les études portant sur la participation montrent que vous avez intérêt à faire en sorte que le mécanisme participatif soit crédible pour les citoyens, qu'il leur donne envie, qu'il leur donne l'impression que cela compte. Or, je suis désolée, mais le « vote secret consultatif » n'est pas de nature à donner confiance aux citoyens ni leur faire comprendre la valeur, l'intérêt et l'importance de ce qu'ils sont en train de faire lorsqu'ils prennent du temps pour vous éclairer.

Enfin, je pense que votre vrai défi est de garder le cap sur une citoyenneté nouvelle, comme vous l'avez si bien fait, à tel point que vous êtes reconnus au niveau international, et de renforcer, redessiner, donner un nouveau souffle à la démocratie représentative. Je vous remercie.

EXPOSÉ DE M. JÉRÔME SOHIER, AVOCAT ET MAÎTRE DE CONFÉRENCES À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES POUR LE COURS DE DROIT PUBLIC APPROFONDI

M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à la faculté de droit de l'ULB pour le cours de droit public approfondi.- Nous faisons ici du contre-emploi, car vous avez entendu Mme Bourgaux, qui est à la fois professeur de droit constitutionnel et d'histoire du droit, faire une plaidoirie d'avocat. Je suis, pour ma part, principalement avocat et je commencerai dès lors à jouer le professeur d'histoire du droit, pour compenser.

Je voudrais rappeler que ce qui a fait l'objet de vos délibérations et du bref exposé de ma collègue ne date pas d'un siècle. Les Parlements tirés au sort existaient déjà il y a beaucoup plus longtemps. Le tout premier Parlement de l'histoire des civilisations s'appelait, à l'époque de Périclès, le Conseil des Cinq-Cents. Il s'agissait de 500 citoyens tirés au sort. Il n'y avait aucun parlementaire, car les élections n'existaient pas. La légitimité des parlementaires était le tirage au sort. L'élection est venue bien après. Un événement de 1789 a un peu modifié les choses – et je ne dis pas que c'était mieux. La légitimité de représentants de la population par des citoyens tirés au sort remonte donc à l'antiquité grecque et est avérée.

Revenons à l'actualité et, en parlant de démocratie participative, sur les deux options qui se présentent. Vous en avez choisi une et, comme vous le savez, le Parlement de la Communauté germanophone en a choisi une autre. Entendons-nous, il n'y en a pas une qui soit meilleure ou moins bonne que l'autre, mais il s'agit d'options distinctes qui, à mon avis, permettent de répondre différemment aux questions d'équipollence que vous vous posez.

La première consiste à instaurer une deuxième chambre, d'en revenir à un système bicaméral, avec une chambre censée représenter la nation par des élections et l'autre constituée essentiellement de citoyens tirés au sort, chacune avec des compétences distinctes. C'est ce système qu'a adopté la Communauté germanophone qui a instauré le Bürgerrat (Conseil citoyen), lequel chapeaute diverses assemblées citoyennes auxquelles on confie un sujet particulier, que ce soit le sans-abrisme ou la 5G.

Il est intéressant de noter que l'on ne vote pas dans ces assemblées citoyennes. Les décisions se prennent au consensus. Pour un groupe de plus de 50 personnes, ce n'est pas toujours facile, car les avis divergent. Toutefois, à force de rencontres, de partage et d'échanges – cela doit se produire dans un organe parlementaire où tous se respectent, me semble-t-il –, on obtient le consensus. J'ai eu l'occasion d'en discuter avec la greffière du Parlement de la Communauté germanophone, qui m'a affirmé qu'ils y arrivaient toujours. Une seule fois, l'Assemblée a dû voter et la majorité a été de 80 %. La question de l'équipollence des votes consultatifs et non consultatifs ne se pose pas, puisqu'il s'agit, par définition, de deux Assemblées.

La Région bruxelloise a choisi l'autre option, celle d'organiser des rencontres et des partages de ce type à l'intérieur de la même Assemblée, au moyen de commissions parlementaires, ici appelées commissions délibératives mixtes. Peu importe les termes, c'est à l'intérieur du processus parlementaire unique de l'Assemblée élue qu'a lieu cette rencontre au niveau des commissions mixtes.

Je suis un théoricien, tandis que vous êtes des praticiens, et c'est là tout l'intérêt de la rencontre entre des avocats et des parlementaires. Cependant, je dois d'emblée vous avouer que je nourrisais un certain scepticisme à l'égard du système bruxellois. J'ai eu l'occasion d'écrire à ce sujet, en pensant que ce n'était pas la bonne solution. En effet, si l'on mêle à l'intérieur d'une même commission des gens légitimés par le suffrage universel avec d'autres qui n'ont pas cette légitimité, on peut nécessairement conclure qu'il y a un problème d'égalité et de légitimité.

Dès lors, il serait assez naturel – ne le prenez pas mal – que des parlementaires professionnels, en tout cas élus, éprouvent un sentiment de supériorité par rapport à des citoyens tirés au sort, dont la légitimité est évidemment bien moindre que celle permise par un mandat représentatif. À l'inverse, on pouvait craindre un certain complexe d'infériorité de la part de ces citoyens, qui seraient très rapidement sous influence, rendant l'efficacité du processus quelque peu aléatoire. Lors de mes contacts avec certains d'entre vous, dont vous-même, Madame la Présidente, j'ai reçu un aperçu, d'ailleurs très bien réalisé. Cette brochure, remarquable de précision, de clarté et d'enseignement, m'a permis de relativiser toutes les bêtises que je peux dire à mon cours et je reconnaiss que cet aspect a été pris en considération par le Parlement francophone bruxellois.

Pour « réégaliser » les rencontres entre citoyens et élus, on se situe dans un schéma 45-15. Autrement dit, il y a trois fois plus de citoyens que de parlementaires. Ainsi, la loi du nombre peut compenser cette perte de légitimité. Les délibérations se font, d'une certaine manière, sur la base de rencontres et de vrais partages. Il y a aussi l'importance du suivi, les citoyens étant systématiquement tenus au courant de la suite. Ces éléments contrebalaient mes craintes et le système mérite certainement d'être appuyé et renforcé à cet égard. Il n'y a que les imbéciles qui ne changent pas d'avis.

Reste la question du mode de délibération, dont votre aperçu ne dit rien. Je suppose que cela n'est pas une coïncidence.

Comme l'a évoqué ma collègue, Mme Bourgaux, la procédure curieuse consiste en un vote « consultatif » lors

duquel seuls les citoyens votent, de manière secrète – alors que, dans un Parlement, en principe, la transparence veut que l'on vote publiquement. En fonction de ce vote, il y a ensuite un vote « délibératif » des quinze parlementaires qui restent sur le côté et qui vont soit appuyer, soit rejeter le vote des citoyens avec lesquels ils ont échangé pendant tout un temps.

S'ils appuient le vote – ce que l'on devrait espérer dans la plupart des cas, après toutes les discussions –, il n'y a pas de problème. En revanche, s'il y a rejet – par une majorité de huit parlementaires –, ceux-ci ont l'obligation de le motiver. Cela me fait sourire, pour ne pas dire rire. En effet, l'exigence de motivation s'applique aux actes administratifs, aux actes susceptibles de faire grief, ou encore aux actes individuels qui ont des effets juridiques. Or, la délibération d'une commission parlementaire n'est évidemment pas un acte administratif, ni un acte susceptible de faire grief, vu qu'il ne s'agit pas d'un acte final, mais d'un acte préparatoire à un texte qui serait éventuellement renvoyé au Parlement. En l'occurrence, l'exigence de motivation serait un copié-collé de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes « administratifs » et n'a aucun sens.

J'ajoute que, politiquement parlant – et je suppose que tous les parlementaires auxquels je m'adresse ici me suivront – motiver un vote, dans le chef d'une Assemblée, c'est du jamais vu. Par hypothèse, le vote est souverain. Je ne vois d'ailleurs pas comment le parlementaire pourrait motiver son rejet, sinon par le fait qu'il n'est pas convaincu, que la proposition ne lui paraît pas conforme à l'intérêt général, raison pour laquelle il vote non. C'est une excellente motivation et elle est tout à fait suffisante. Dans ce cas, le parlementaire agit conformément à son mandat, c'est pour cela qu'il siège et il n'est pas obligé de dire oui à tout.

Ce qui me paraît encore pire, c'est de voter séparément. Or, l'objectif de la commission mixte n'était-il pas précisément de faire se rencontrer et de faire délibérer ces deux groupes ensemble, pour qu'ils échangent, pour qu'ils puissent mieux prendre en considération les philosophies de tout un chacun, afin de régénérer cette démocratie qui, comme l'a expliqué Mme Bourgaux, ne va pas bien pour le moment ? Ces rencontres, partages, échanges au sein d'un même groupe, c'est ce qui m'a convaincu à la lecture de votre dépliant. Donc le groupe échange, et lorsque vient le moment de voter, d'adopter, de délibérer ou de recommander, on fait chambre à part ? Cela n'a aucun sens au regard de l'objectif poursuivi !

Il est bizarre, et même déplaisant d'envisager qu'un premier groupe de citoyens (trois fois plus nombreux que les professionnels) votera « consultatif », alors que le groupe minoritaire composé de quinze professionnels votera « délibératif ». C'est complètement fou ! D'autant plus que l'on ne vote pas pour adopter un décret, puisqu'on est dans une commission. Il faudra de toute façon faire rapport à l'assemblée plénière. Je ne vois pas pourquoi l'un des votes est consultatif et l'autre non, alors que les votes viennent d'une même commission et qu'ils seront par la suite validés ou non par l'assemblée plénière, la seule à pouvoir prendre des décrets ou d'autres normes qui, elles, seront définitives et auront des effets juridiques.

En conclusion, je ne comprends rien à cette notion de vote consultatif. En tout cas, cela ne me convainc ni par rapport à l'objectif poursuivi ni par rapport aux modalités en question.

Cela se justifierait-il par le fait que, tout simplement, la Constitution interdirait de faire l'inverse ? Celui qui a institué ce curieux système avait peut-être des réticences par rapport au droit constitutionnel. Je ne connais les experts qui m'ont précédé ici et qui ont pu vous convaincre de ce dispositif. Manifestement, nous ne partageons pas leur avis à cet égard.

Un problème se pose-t-il quant au fait que des citoyens votent de la même manière, en même temps, publiquement, que des parlementaires ? Non, il n'y en a aucun. Pourquoi ? Du fait de la Constitution, un citoyen ne peut pas être l'égal d'un parlementaire dans un Parlement. Mme Bourgaux vous a parlé de l'article 33 et de la position un peu rigide – je partage d'ailleurs son opinion – de la section de législation du Conseil d'État. En réalité, s'agissant des Parlements communautaires et régionaux, il s'agit surtout de l'article 116 de la Constitution : « Les Parlements de Communauté et de Région sont composés de mandataires élus. ».

Cela ne constitue toutefois pas un problème, évidemment, parce que la commission mixte n'est pas le Parlement. C'est une commission du Parlement, ce qui n'est pas du tout la même chose. Pourquoi les Parlements sont-ils composés de mandataires élus ? Parce que ce sont eux qui adoptent des décrets et des normes ayant des effets en droit. Une commission n'adopte pas de décrets ou d'actes susceptibles d'entraîner directement des droits et des obligations dans le chef de tout un chacun.

Je réponds donc à votre question, pour terminer sur « l'équipollence des droits entre députés et citoyens tirés au sort ». Ces termes sont curieux, car il s'agit plutôt d'un problème d'égalité entre représentants, élus et non élus. Dans la composition de la commission, finalement, les décisions de la commission n'ont pas d'effets juridiques. Elle délibère sur un projet, de manière positive ou négative, établit un rapport, qui est finalement envoyé à l'Assemblée. Autrement dit, le rapport et le vote en commission sont ce que l'on appelle en droit public des « actes préparatoires ». L'acte définitif, c'est ce qui suivra et sera décidé par l'Assemblée. Le citoyen ne peut donc pas participer pour le moment aux travaux et aux votes de l'Assemblée qui adoptera un décret, car je crois en effet que les articles 33 et 116 de la Constitution l'interdisent. Il y aurait alors un problème de constitutionnalité et, pour le résoudre, il faut changer et réviser la Constitution – ce qui n'est pas de la compétence du Parlement francophone bruxellois.

Mais cette constatation n'empêche évidemment pas une participation plus active des citoyens en amont du processus législatif, c'est-à-dire en commission. Le vote en commission n'est pas un vote en assemblée plénière et, du coup, je ne vois pas où est le problème. Cela concerne, finalement, les procédures d'organisation interne des Assemblées et relève des Règlements des Parlements. C'est exactement ce qui se passe pour le moment à l'intérieur du Parlement bruxellois, si ma source est bonne. C'est de l'organisation interne. Aucun pouvoir décisionnel conféré ici ne serait altéré par rapport aux règles constitutionnelles à cet égard.

De toute façon, que fait-on du vote consultatif des citoyens, d'une part, et du vote délibératif des quinze élus qui, par hypothèse, seront la plupart du temps les mêmes, d'autre part ? Rien, en droit ! Rien n'est décisionnel. Une commission parlementaire, qu'elle soit mixte, délibérative, parlementaire, unique, exceptionnelle ou autre, fait un rapport sur lequel les députés siégeant en assemblée

plénière se prononceront et voteront. Autrement dit, tant que l'on est dans le cadre de la procédure, avec des actes préparatoires, il n'y a pas de vote autre que consultatif.

En réalité – et j'espère que personne ne le prendra mal ici –, les parlementaires aussi ont un vote consultatif, ou délibératif si vous voulez, tout comme les citoyens. Il n'y a pas de différence à cet égard. Vous avez inventé une différence terminologique qui n'existe pas, qui ne doit exister ni juridiquement ni constitutionnellement. Dans tous les cas, cela aboutit à la même solution : l'envoi à l'Assemblée, qui statuera sans les mandataires non élus parce que la Constitution l'exige.

Autrement dit, vous vous êtes un peu inventé des filtres, peut-être pour vous donner bonne conscience, ou par prudence vis-à-vis notamment de la position parfois un peu rigide de la section de législation du Conseil d'État, qui de toute façon n'interviendra pas ici puisqu'il s'agit d'un Règlement d'Assemblée. Elle n'est pas compétente pour cela, ou en tout cas pas directement, puisque ces normes n'ont pas d'effets par rapport aux droits et obligations du citoyen.

Donc, d'un point de vue constitutionnel, il n'y a aucun problème juridique, en dehors de l'opportunité politique. Aucun juriste de droit constitutionnel ne peut sérieusement vous dire que votre commission mixte ou délibérative n'est pas une commission parlementaire comme les autres.

Elle peut même être permanente. Vous pouvez parfaitement siéger en commission, quelle qu'elle soit. Cela relève de l'organisation interne. Il faudra peut-être apporter des modifications à votre Règlement, mais la Constitution ne l'empêche pas.

Cette commission, quel que soit son nom – appelons-la « mixte » et laissons tomber le qualificatif « délibérative », car toutes les commissions sont délibératives –, établira un rapport comme toutes les commissions permanentes de votre Parlement. Elle votera son rapport en une fois. Elle pourra même le faire sous la forme d'un vote public de ses 60 membres, sachant que les majorités ne seront peut-être pas les mêmes. Il y a là une question politique. On peut en effet imaginer que les 15 parlementaires votent à 12 contre et que les 60 autres, eux, votent à 40 pour, ce qui aurait pour conséquence que le texte soit adopté.

Autrement dit, il y a évidemment des modifications au niveau politique. Mais, juridiquement, le dispositif est parfaitement tenable. Le texte sera ensuite soumis à l'assemblée plénière qui décidera souverainement, uniquement entre élus. Tant que la Constitution ne sera pas modifiée à cet égard, il n'y a aucune objection d'ordre constitutionnel. Sur ce point, Mme Bourgaux et moi-même sommes parfaitement d'accord.

(Applaudissements)

Mme la présidente.- Nous passons la parole à Juliette Van Vyve et Nissim Picard, dont la note vous a été transmise au sein du groupe de travail. Cette note est annexée au présent compte rendu.

EXPOSÉ CONJOINT DE MME JULIETTE VAN VYVE, AVOCATE ET ASSISTANTE À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES EN DROIT CONSTITUTIONNEL ET EN DROITS ET LIBERTÉS, ET DE M. NISSIM PICARD, AVOCAT

M. Nissim Picard, avocat.- Pour conclure les prises de parole d'aujourd'hui, nous essaierons d'être aussi

pragmatiques et didactiques que possible sur ce sujet assez technique. Notre son de cloche risque d'être quelque peu différent des positions que vous venez d'entendre, puisque nous sommes basés essentiellement sur les avis de la section de législation du Conseil d'État.

On peut être en désaccord avec ces avis, on peut regretter qu'ils existent, on peut considérer qu'ils sont sévères, rudes ou stricts, comme l'a dit Anne-Emmanuelle Bourgaux, mais on ne peut pas faire comme s'ils n'existaient pas. Dès lors, nous allons essayer de voir aujourd'hui quels espaces sont laissés par ces avis pour construire un édifice juridique qui soit viable.

La réforme envisagée consiste à conférer au vote des citoyens, dans les commissions délibératives, le même poids qu'à celui des parlementaires. Cela pose trois questions auxquelles nous allons tenter de répondre.

Premièrement, l'adoption d'une telle réforme se ferait-elle dans le respect de l'article 33, alinéa 2 de la Constitution ? Autrement dit, les citoyens tirés au sort exerceraient-ils réellement ou non le pouvoir législatif ? C'est Juliette Van Vyve qui vous éclairera sur la question.

Deuxièmement, le citoyen se voit-il accorder des droits, de sorte qu'une norme législative devrait être adoptée ? Nous évoquerons ici les instruments juridiques pertinents pour consacrer l'existence des commissions délibératives.

Troisièmement, la commission délibérative après la réforme constituerait-elle une commission parlementaire au sens de la loi spéciale, de sorte que les règles qui s'appliquent aux commissions parlementaires doivent également s'appliquer à la commission délibérative, et notamment la règle qui veut que les commissions parlementaires sont formées à la proportionnelle des groupes politiques qui composent le Parlement ?

Mme Juliette Van Vyve, avocate et assistante à l'ULB en droit constitutionnel et en droits et libertés.- La première question qui se pose est celle du respect de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution. Cet article dispose que tous les pouvoirs émanent de la Nation et qu'ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. On peut donc se demander de quelle façon précisément la Constitution règle l'exercice des pouvoirs. S'agissant du pouvoir législatif au niveau fédéral, ce sont le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat qui l'exercent. S'agissant des Régions et des Communautés, ce sont collectivement les Gouvernements et les Assemblées parlementaires démocratiquement élues qui exercent le pouvoir législatif.

Autrement dit, le citoyen n'est pas, à proprement parler, amené à participer au pouvoir législatif. En tout cas, la Constitution ne le prévoit pas. La section de législation du Conseil d'État a déjà été amenée à préciser le rôle du citoyen dans l'élaboration des lois, décrets et ordonnances dans son avis n° 33-789. Ce rôle est en réalité très limité. Il se matérialise de quatre façons. Premièrement, les citoyens votent pour leurs représentants. Deuxièmement, en vertu de l'article 28 de la Constitution, les citoyens peuvent adresser des pétitions aux autorités publiques. Troisièmement, ils usent de leurs droits fondamentaux et de leurs libertés : la liberté d'expression, de presse, d'association. Par ce biais, ils peuvent développer une activité politique qui peut avoir des conséquences sur les normes législatives qui seront ensuite adoptées. À cela, on peut ajouter une quatrième

manière d'exercer le pouvoir qui est la participation à des consultations populaires, telles que prévues pour les Régions à l'article 39bis de la Constitution.

Il faut en déduire que, pour permettre au citoyen de prendre part à l'exercice du pouvoir d'une autre manière que par le vote, la pétition, les droits fondamentaux et la consultation populaire, une révision constitutionnelle est nécessaire. En l'état, selon la section de législation du Conseil d'État, la Constitution ne prévoit ni n'autorise aucune autre forme d'exercice du pouvoir par le citoyen. Si l'on transpose ces enseignements à notre sujet, cela signifie qu'en vertu de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, la mise en place d'une commission délibérative citoyenne peut être organisée, mais elle ne peut en aucun cas mener à l'exercice du pouvoir législatif par le citoyen, à moins que la Constitution ne soit révisée pour consacrer une cinquième manière d'exercer le pouvoir pour le citoyen.

Dans son avis n° 68.041, sur lequel se base notre exposé, la section de législation a été amenée à se prononcer sur une proposition de décret de la Région wallonne qui prévoyait la création de deux instances. D'une part, une assemblée citoyenne, d'autre part, un conseil citoyen. Cette proposition de décret prévoyait que ces instances votent des recommandations et que ces dernières soient ensuite soumises aux élus. Dans cet avis, la section de législation du Conseil d'État identifie deux critères cumulatifs permettant de conclure que le citoyen faisant partie d'une assemblée citoyenne exerce un pouvoir au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution.

Premièrement, si l'assemblée citoyenne dispose d'un véritable pouvoir de décision, il faut considérer que le citoyen participe bien à l'exercice du pouvoir législatif, ce qui violerait l'article 33, alinéa 2, de la Constitution. La section de législation du Conseil d'État précise qu'à *contrario*, si l'assemblée citoyenne se contente d'émettre de simples recommandations, il ne s'agit pas d'un pouvoir de décision.

Mais l'avis ne s'arrête pas là, car la section de législation identifie un second critère : si l'assemblée citoyenne n'émet que des recommandations et que le Parlement a l'obligation de débattre de ces recommandations, cela revient, pour le citoyen, à participer à l'exercice du pouvoir législatif, ce qui violerait l'article 33, alinéa 2, de la Constitution.

La réforme prévoit de donner au citoyen la possibilité de participer de façon délibérative au vote des recommandations. Or, il est déjà prévu dans le Règlement que le Parlement est obligé de débattre de ces recommandations. Il doit d'ailleurs motiver son refus de suivre une des recommandations votées par le citoyen. Nous sommes alors en face du deuxième critère identifié par la section de législation du Conseil d'État. Malheureusement, si l'on s'arrêtait là, il faudrait conclure que la réforme en l'état actuel des choses viole la Constitution et n'est pas envisageable, du moins pas sans révision constitutionnelle préalable.

Or, dans ce même avis n° 68.041 de la section de législation du Conseil d'État, celle-ci suggère une solution pour contourner cet obstacle constitutionnel : consacrer l'obligation pour le Parlement de débattre des recommandations votées par les citoyens dans le Règlement de l'Assemblée. Ce serait, en réalité, le Parlement qui s'engagerait, de lui-même, à débattre de ces recommandations. La section de législation du Conseil d'État nous parle d'un ordre que l'Assemblée parlementaire s'adresse à elle-même et dont elle demeure

maîtresse. Tout est dit : l'Assemblée s'adresse un ordre, mais demeure maîtresse de cet ordre.

C'est là toute la limite de cette solution. Un citoyen ne peut pas contraindre le Parlement à effectivement respecter une règle consacrée dans le Règlement de l'Assemblée et débattre de la recommandation, tout simplement parce que celui-ci a un statut très particulier, celui de règlement d'ordre intérieur. Il n'est ni attaquant devant le Conseil d'État, ni opposable aux citoyens, et ne peut donc conférer ni droits ni obligations aux citoyens. Cela a évidemment pour conséquence que, si les citoyens votent pour une recommandation et que le vote n'est pas suivi par les parlementaires, certes, le Parlement s'engage à débattre tout de même de la recommandation, mais on ne peut le contraindre à le faire, et il n'est pas sanctionné s'il ne le fait pas.

Ce dernier point peut être nuancé par deux éléments. Premièrement, le non-respect de cette obligation pourrait éventuellement constituer une faute au sens de l'article 1382 du Code civil. On n'est donc pas à l'abri qu'un juge considère que la responsabilité de l'État est engagée, dès lors qu'il s'était engagé à débattre d'une recommandation et ne le fait pas. Ensuite, même si un Règlement d'Assemblée n'est pas attaquant devant le Conseil d'État, il n'est pas exclu que celui-ci requalifie ce règlement d'ordre intérieur en norme réglementaire, dont il pourrait dès lors contrôler la légalité.

C'est une pratique qui existe au Conseil d'État, notamment dans le cas des circulaires. Celles-ci ne peuvent pas contenir de normes juridiques, mais lorsque tel est malgré tout le cas, le Conseil d'État les requalifie en circulaires réglementaires et contrôle leur légalité.

En l'occurrence, c'est un peu plus compliqué, vu l'auteur du règlement d'ordre intérieur. Il s'agit d'Assemblées, de sorte que le Conseil d'État pourrait être confronté à d'autres obstacles. Dans tous les cas, que ce soit celui de la première nuance relative à l'article 1382 du Code civil ou celui de la requalification par le Conseil d'État, nous nous trouvons à la limite de la séparation des pouvoirs.

Nous restons à votre disposition pour répondre aux questions à ce sujet. Je laisse la parole à M. Picard pour les deux dernières questions.

M. Nissim Picard, avocat.- Penchons-nous sur la question des instruments juridiques pertinents pour consacrer et organiser les commissions délibératives et la réforme. Comme vient de le dire Juliette Van Vyve, seul le Règlement d'Assemblée peut prévoir que le Parlement est contraint de se prononcer sur une recommandation votée en commission délibérative.

Une deuxième raison au choix du Règlement d'Assemblée pour organiser ces commissions, c'est que l'article 44 de la loi spéciale, qui trouve son équivalent fédéral dans l'article 60 de la Constitution, prévoit que les Assemblées ont une autonomie réglementaire pour organiser leur fonctionnement. Ni un décret ni une norme législative ne peut organiser le fonctionnement des Parlements, uniquement le Règlement d'Assemblée.

Pour ces deux raisons – d'une part, l'article 33 de la Constitution et, d'autre part, l'autonomie réglementaire des Parlements –, c'est le Règlement de Chambre qu'il était indiqué d'utiliser. Il y a cependant un problème : le Règlement de Chambre a vocation à régler l'organisation interne du Parlement, pas à conférer des droits aux citoyens ou à leur imposer des obligations. Pour cela, il faut une norme législative, en l'occurrence, un décret.

À nouveau, un problème se pose, car la Commission communautaire française ne dispose pas de l'autonomie constitutive pour prendre un tel décret. C'est ce qu'avait dit le Conseil d'État dans son avis négatif, en 2018 ou 2019, sur le projet de décret de la Commission communautaire française relatif aux commissions mixtes. C'est pourquoi nous étions ensuite passés par le Règlement d'Assemblée. La question de l'autonomie constitutive est véritablement délicate.

La semaine passée, le professeur Julian Clarenne parlait d'une équation presque impossible pour la Commission communautaire française. En effet, elle ne peut pas conférer de droits et d'obligations au citoyen dans son Règlement de Chambre, d'une part, et elle n'a pas d'autonomie constitutive pour adopter un tel décret, de l'autre.

En 2019, lorsque les commissions délibératives ont été organisées, il a été considéré que l'on pouvait malgré tout passer par le Règlement de Chambre, puisque les citoyens n'étaient qu'« invités » aux commissions – c'est le terme utilisé dans le Règlement. Il était donc sous-entendu qu'aucun droit ne leur était réellement conféré. En outre, comme expliqué par Juliette Van Vyve, vu qu'il n'y avait qu'une « autocontrainte » du Parlement, les citoyens ne pouvaient pas réellement exiger de lui qu'il suive les recommandations.

On considérait donc que les citoyens avaient des droits « précaires » – je reprends ici le terme utilisé la semaine passée à plusieurs reprises – et qu'il ne fallait pas passer par une norme législative.

Cette solution soulevait déjà des questions en 2019, quand les commissions délibératives ont été instituées. À la fin de l'année 2020, la section de législation du Conseil d'État a rendu l'avis que nous avons cité plusieurs fois aujourd'hui. Selon lui, le simple fait de donner à un citoyen le droit d'entrer en ligne de compte pour être tiré au sort afin de siéger dans une assemblée citoyenne revient déjà à lui conférer un droit. Par conséquent, la solution de 2019 ne peut pas être retenue au regard de cet avis. Pour conférer au citoyen le droit de siéger dans les commissions, il faut une norme législative.

Cela vaut encore davantage s'il est décidé d'aller plus loin en conférant au citoyen un droit de vote sur les recommandations qui soit identique à celui des députés. Il ne peut plus être prétendu que l'on invite seulement les citoyens sans leur conférer de réel droit. Ainsi, l'adoption d'un décret est nécessaire pour régler l'aspect de l'organisation des commissions délibératives relatif aux droits des citoyens.

Rappelons à cet égard qu'un décret sur le traitement des données à caractère personnel des citoyens dans le cadre des commissions délibératives a été adopté le 11 février 2022. L'avis de la section de législation du Conseil d'État n'a pas été sollicité à ce moment-là, de sorte que le problème de l'autonomie constitutive n'a pas ressurgi. Par ailleurs, nous avons parlé tout à l'heure du dispositif qui existe en Communauté germanophone. À ce moment-là non plus, l'avis de la section de législation du Conseil d'État n'avait pas été sollicité.

La troisième question touche à la notion de commission parlementaire. Le problème qui se pose ici est le suivant : l'article 44 de la loi spéciale dispose qu'une commission parlementaire doit être composée suivant le système de la représentation proportionnelle des groupes politiques qui composent le Parlement. Dès lors, si une commission

délibérative est une commission parlementaire au sens de la loi spéciale, la règle qui prévoit l'invitation des citoyens et leur présence au sein de ces commissions délibératives est contraire à l'article 44 de la loi spéciale.

Or, c'est vrai que les travaux préparatoires de cette disposition, si nous remontons l'historique, n'accordent pas une importance prépondérante à cette obligation de représentation proportionnelle des groupes politiques dans les commissions. C'est vrai, mais cette disposition existe, elle est écrite noir sur blanc dans la loi spéciale, et la section de législation du Conseil d'État accorde de l'importance à son respect.

En 2019, le fait que les citoyens étaient simplement invités aux commissions délibératives – ce qui sous-entend qu'ils n'en faisaient pas vraiment partie – a permis de contourner le problème de l'article 44 de la loi spéciale. Maintenant, si l'on passe au niveau supérieur et que l'on confère réellement aux citoyens un droit de vote égal à celui des parlementaires, cette interprétation des citoyens invités sera très difficile à maintenir.

Les citoyens deviennent membres à part entière de la commission délibérative. Or, nous sommes face à une commission composée de trois quarts de citoyens et d'un quart d'élus. Comment pouvons-nous dès lors savoir si nous avons affaire à une Assemblée parlementaire ou non ? Comment savoir si l'article 44 s'applique ou non ? Encore une fois, c'est la section de législation du Conseil d'État qui nous aide à déterminer si ce « truc » est une commission parlementaire ou non.

Dans son avis n° 68.041, la section de législation du Conseil d'État dégage deux critères permettant d'apprécier la qualification d'une assemblée citoyenne en commission parlementaire : la composition de l'Assemblée et les missions de l'Assemblée. Concernant la composition de l'Assemblée, le décret wallon qui a été examiné par la section de législation prévoyait la création d'instances citoyennes composées à cent pour cent de citoyens. La section de législation en a déduit qu'il ne s'agissait pas d'une commission parlementaire. La question à se poser est la suivante : étant donné la composition de l'organe (trois quarts de citoyens et un quart d'élus), sommes-nous oui ou non face à une commission parlementaire ? Sommes-nous dans le même cas de figure que celui prévu par le décret wallon ?

Concernant les missions, il était prévu que les instances wallonnes émettent des recommandations (comme les commissions délibératives), et que, par la suite, le Parlement wallon se contraigne lui-même à suivre ces recommandations. Du point de vue du critère des missions, cela ne pose aucun problème.

Dans le cadre de la proposition wallonne, la section de législation avait considéré, compte tenu de la composition et des missions des organes en question, qu'il ne s'agissait pas de commissions parlementaires, mais bien d'organes collatéraux du Parlement. L'article 44 ne pouvait donc pas s'appliquer. Il faudrait dès lors argumenter que nous sommes ici dans le même cas de figure.

Mme Juliette Van Vyve, avocate et assistante à l'ULB en droit constitutionnel et en droits et libertés. Je serai très brève et rappellerai simplement les grandes lignes de notre présentation.

Trois questions se posaient. Premièrement, le citoyen exerce-t-il un pouvoir au sens de l'article 33, alinéa 2, de

la Constitution ? Oui, le citoyen qui vote de façon délibérative des recommandations sur lequel le Parlement est obligé de débattre, selon la section de législation du Conseil d'État, détient un pouvoir au sens de l'article 33 alinéa 2 de la Constitution. Selon nous, la solution, à défaut de pouvoir réviser la Constitution, est de consacrer une obligation dans le Règlement d'Assemblée pour le Parlement de débattre de ces recommandations votées par les citoyens.

Deuxièmement, le citoyen se voit-il conférer un droit, de sorte qu'une norme législative devrait être adoptée ? Oui, le citoyen qui siège dans une commission délibérative se voit conférer des droits. En principe, une norme décrétale devrait être adoptée. Nous avons cependant un blocage, et pas des moindres, à cause de l'absence d'autonomie constitutive de la Commission communautaire française. Force est toutefois de constater que cela ne l'a pas empêché d'adopter un décret relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la constitution de ses commissions.

Enfin, qu'en est-il des exigences de l'article 44 de la loi spéciale en matière des règles de composition des commissions parlementaires ? Nous ne pensons pas qu'une commission parlementaire puisse échapper aux exigences de l'article 44. Une commission parlementaire doit en principe être composée d'élus sur une base proportionnelle. Toutefois, la section de législation du Conseil d'État a déjà qualifié une Assemblée composée de citoyens tirés au sort d'organe collatéral au Parlement, et donc pas de commission parlementaire, de sorte que l'article 44 ne s'appliquait pas. Il faudrait voir si l'on pourrait suivre ce raisonnement pour ce « truc » qui n'est pas composé à 100 % de citoyens, mais qui est mixte. Il faudrait voir ce qu'en pense la section de législation du Conseil d'État.

ÉCHANGE DE VUES

Mme la présidente.- Nous allons entamer la séance de questions, qui sera suivie de répliques.

M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à la faculté de droit de l'ULB pour le cours de droit public approfondi.- Madame la Présidente, je ne voudrais pas abuser de mon temps de parole, mais j'aimerais ajouter très brièvement que le droit est une science incertaine – personne n'a tort ni raison –, surtout le droit public et surtout en Belgique. Et vous aurez compris que nous ne sommes pas tous d'accord, ce qui est très bien, car je n'aime pas trop les discours univoques.

Toutefois, j'ai quand même deux ou trois objections, ou simplement des questions que je pourrais poser à mes collègues, même si je serais plutôt d'accord sur les conclusions finales.

Premièrement, la source juridique de ce dont nous parlons aujourd'hui est identifiée. Il s'agit d'un Règlement d'Assemblée, un règlement d'ordre intérieur comme tel. J'avoue ne pas comprendre comment on pourrait requalifier cela de Règlement. L'exemple donné par Juliette Van Vyve au sujet des circulaires réglementaires ne me paraît pas bon. En effet, lorsqu'une circulaire est requalifiée de Règlement par le Conseil d'État, c'est dans le cadre d'un procès intenté par une personne se sentant lésée par des obligations qui dérivent d'une circulaire.

Je ne vois pas ce qui, dans le Règlement d'Assemblée, entraîne le moindre droit, la moindre obligation à charge d'un particulier. Par hypothèse, c'est un règlement qui n'a

pas d'effet externe. C'est un règlement dont l'objet et dont tout le corps des mesures est de préciser comment les travaux s'organisent au sein d'un Parlement et qui ne concerne donc que les parlementaires et ceux qui en découlent, tel que le personnel, etc. ou encore le mode de fonctionnement. Je ne vois pas comment le citoyen lambda passant rue du Lombard serait concerné directement et se verrait lésé par l'application de normes présentes dans le Règlement. Il s'agit d'un texte, dont parle d'ailleurs toute la doctrine, dépourvu de tout effet externe, ce qui est en effet le propre d'une circulaire. C'est justement lorsqu'elle a des effets externes et qu'elle vise des citoyens que celle-ci est requalifiée de Règlement. Ce n'est pas du tout la philosophie du dispositif dont nous parlons ici.

Faut-il un Règlement d'Assemblée ou un décret ? Nous sommes d'accord pour dire que la Commission communautaire française n'a pas d'autonomie constitutive. Elle pourrait d'ailleurs poser la question à la Cour constitutionnelle, car le principe d'égalité des entités fédérées se pose également, à mon avis. La Commission communautaire française jouit d'un pouvoir décretal comme les autres, mais pas de la même autonomie constitutive.

Telle est la différence avec la situation de la Communauté germanophone. En effet, pour créer une deuxième Assemblée, même avec un simple pouvoir de recommandation, il faut passer par la voie décrétale. La Communauté germanophone a pu le faire, car elle jouit de ladite autonomie constitutive, ce qui est d'ailleurs discutable.

Si j'ai un conseil à donner à la Commission communautaire française, c'est bien de ne pas se lancer dans une telle aventure. En votant un décret, elle entrerait dans le débat sur l'autonomie constitutive et, par la même occasion, la norme serait susceptible de faire l'objet de recours. Je ne vois pas qui pourrait attaquer le Règlement de l'Assemblée, qu'il soit bien ou mal appliqué, qu'il y ait obligation de débattre ou non. Pour introduire un recours, le demandeur doit avoir un intérêt personnel, direct et légitime. Je ne vois pas qui pourrait le faire à cet égard.

Je comprends que l'on se focalise sur les avis de la section de législation du Conseil d'État, qui est une source digne d'intérêt. Toutefois, le Conseil d'État n'est pas l'autorité constitutive. Certains de ses avis ont été sérieusement contestés par la doctrine et fait l'objet d'un revirement deux ou trois ans plus tard. Le droit est une science incertaine et la section de législation n'est pas dieu. Il n'y a pas de dieu en la matière, certainement pas en droit public et au Conseil d'État.

La possibilité de devoir passer à nouveau devant ladite section de législation vaut si vous votez une norme décrétale, et non un Règlement d'Assemblée. Si l'on suit les avis que j'ai entendus ici, le décret instituant le Bürgerrat de la Communauté germanophone est anticonstitutionnel. Or, ce Comité citoyen fonctionne depuis trois ans. Des décrets votés par le Parlement de la Communauté germanophone à la suite d'une recommandation du Bürgerrat ont-ils déjà été attaqués, fait l'objet de recours, été annulés par un juge du pays ? Pas que je sache.

Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux, vice-présidente du Centre de droit public et social de l'ULB.- Je reviens sur l'avis de la section de législation du Conseil d'État rendu en 2020, dont nous vous avons parlé. Dans le contexte de l'histoire constitutionnelle du pays, cet avis est vraiment une bouffée d'air. En effet, en se basant, comme mes

collègues et moi-même l'avons dit, sur l'idée figurant au paragraphe 4 selon laquelle aucune disposition du décret ne confère un pouvoir décisionnel aux instances dans lesquelles se trouvent les citoyens, il n'y a pas d'objection de constitutionnalité.

C'est une vraie discussion. Certes, le Conseil d'État mentionne le fait qu'il n'y a pas d'obligation de débattre des recommandations des citoyens, mais c'est pour ajouter ensuite que, de toute façon, cette obligation figure dans le Règlement. J'ai l'impression qu'il faut se rendre compte, que ce soit à la Communauté germanophone ou au Parlement bruxellois, que tout est fait afin que le Parlement garde sa souveraineté, pas du tout pour un « truc », mais pour un dispositif prometteur et une avancée démocratique.

Pour le reste, et pour répondre aux objections constitutionnelles, je ne comprends pas que l'on dise que cela ne passerait pas la rampe de la section de législation du Conseil d'État ! En effet, la section de législation affirme elle-même, à deux reprises, qu'il n'y a pas d'objection constitutionnelle puisqu'il s'agit d'un pouvoir de recommandation et que les Parlements gardent la main. Certes, elle ajoute à un certain moment qu'il n'y a pas d'obligation de débat dans le décret en question. Cependant, nous savons que l'obligation de débat existe bel et bien, et ce n'est pas un problème. Dès lors, je ne m'explique pas pourquoi on continue à dire qu'il y a un problème. Il n'y a pas d'objection constitutionnelle à transformer ce pouvoir des citoyens en vote et à supprimer cette bizarrerie d'un vote consultatif qui n'existe pas vraiment de manière théorique.

Mme Juliette Van Vyve, avocate et assistante à l'ULB en droit constitutionnel et en droits et libertés.- Concernant la question d'un éventuel recours devant le Conseil d'État, comment ce dernier pourrait-il requailler le règlement d'ordre intérieur en Règlement, étant donné qu'un règlement d'ordre intérieur n'a pas d'effet externe ? Un citoyen pourrait se sentir lésé dans la mesure où l'on pourrait discuter sur le fait que cette simple déclaration d'intention ne serait pas créatrice de droit. En revanche, si elle est créatrice de droit, le Conseil d'État pourrait requailler. Cela étant, je ne dis pas que si nous étions consultés par la Commission communautaire française dont le règlement d'ordre intérieur serait attaqué, nous ne soulèverions pas des exceptions d'irrecevabilité, c'est évident.

M. Nissim Picard, avocat.- Peut-être avons-nous donné une fausse impression dans notre présentation. Il nous paraissait nécessaire de prendre certains chemins de traverse, car il existe des avis de la section de législation du Conseil d'État, et notamment celui de 2020. Nos conclusions ne sont pas très différentes de celles des deux précédents intervenants ; nous voulions juste rester dans les balises de l'avis de la section de législation. Il nous semblait nécessaire de répondre aux questions et de soulever certaines objections, entre autres celle concernant l'obligation de prendre un décret.

J'ignore comment fonctionne la Communauté germanophone. Y a-t-il un système de décret en plus d'une « autocontrainte » du Parlement, via le Règlement de Chambre, de suivre ces décrets ? Il faudrait vérifier. Quoi qu'il en soit, nous voulions examiner les avis les plus récents de la section de législation du Conseil d'Etat. Force est de constater que la section de législation du Conseil d'État prend acte des évolutions de la société. Nous verrons la suite.

Mme la présidente.- Cet échange était intéressant. Je passe la parole à Mme Clémentine Barzin, Mme Véronique Jamouille et Mme Farida Tahar.

Mme Clémentine Barzin (MR).- Merci à nos quatre intervenants, qui nous permettent d'avoir une vue désormais complète de cette problématique multifactorielle. Je remercie Mme Bourgaux pour ses bons conseils et ses prescriptions passionnées, appuyées, voire légèrement directives. Nous sommes en tout cas d'accord, Madame Bourgaux, sur l'importance d'une voix délibérative pour les deux parties, citoyens comme élus. C'est une revendication de longue date du groupe MR dans ce groupe de travail, ce qui prouve que les libéraux sont en effet à l'avant-garde. Je rappelle également que M. Lemonnier était non seulement libéral, mais progressiste contre les conservateurs à l'époque, et que ce n'est qu'en 1885 que les socialistes se sont éloignés de ce courant pour fonder le Parti ouvrier belge. Moi aussi, je fais un peu d'histoire.

Monsieur Sohier, je voudrais vous remercier aussi, car vous pointez des écueils que nous avons nous-mêmes mis en avant, comme d'autres, qui ont été abordés lors de nos travaux et auxquels nous avons essayé d'apporter une réponse. Il en va notamment ainsi de la question de l'influence de certains sur d'autres, ou de celle de la motivation d'un vote opposé. Nous avons eu parfois, de la part de certains, des argumentations pour le moins créatives ! À cet égard également, le bât a quelque peu blessé.

Pour parler du fond juridique, vous nous indiquez que le vote en commission – quelle qu'elle soit, si je comprends bien – n'est pas le vrai vote qui peut être source de droit, sauf s'il y a en séance plénière un vote du Parlement. Entre-t-on dès lors dans une logique où, à partir du moment où l'on est en commission, fût-elle délibérative, tout vote du citoyen ou de l'élu serait consultatif ? Cela semble être la logique sous-jacente de vos propos.

M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à l'ULB, à la Faculté de droit pour le cours de droit public approfondi.- C'est un vote préparatoire.

Mme Clémentine Barzin (MR).- Je poursuis, car j'ai des questions communes pour M. Picard et Mme Van Vyve. Tous deux, vous nous indiquez les limites à la fois constitutionnelles et du Conseil d'État dans son arrêt de 2020, selon lesquelles le Parlement est seul à même de débattre et de créer du droit, d'où la nécessité d'un décret. La première question, qui a déjà été posée la semaine dernière, est de savoir si le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut élaborer une ordonnance qui résoudrait une partie de la problématique. Si oui, cette perspective ouvre peut-être des portes. Je ne sais pas s'il peut y avoir des différences entre nos deux institutions.

Je voudrais également vous interroger sur les conséquences. Si seule la plénière peut avoir de l'importance sur le plan des délibérations, se pose la question de savoir comment y parviennent les recommandations. À ce jour, j'ai participé à trois commissions délibératives, notamment celle consacrée à la 5G, dont une partie portant sur la norme a été reprise dans l'ordonnance du ministre Maron. Or ce n'est qu'un pourcentage des 40 à 50 recommandations du rapport. Cela soulève des questions quant à la manière dont le suivi est assuré. Je n'ai pas de réponse à ce sujet, mais c'est aussi une question de crédibilité. Il serait utile que notre raisonnement s'inspire des différents éléments soulevés aujourd'hui.

Monsieur Sohier, vous avez brièvement abordé la question du vote secret. Lorsque vous mettez sur un pied d'égalité – ce que nous souhaitons aussi – le vote des élus et celui des citoyens, quel est l'impact sur le vote secret des citoyens ? Ce vote en deux temps tel que pratiqué actuellement est-il pertinent ? Pourrait-on tendre vers plus d'uniformité, tout en respectant la volonté d'anonymat de certains citoyens ?

Ma deuxième question s'adresse à M. Picard et à Mme Van Vyve. Dans le quatrième point relatif à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, il est dit que le citoyen peut participer à des consultations populaires. La créativité ne pourrait-elle pas avoir pour effet de considérer qu'une commission délibérative, dans le cadre de laquelle on demande l'avis du citoyen, puisse toucher à cette capacité ?

Mme Véronique Jamoullie (PS). - Quand j'étais à l'université, le droit constitutionnel était ma grande passion. Je me suis donc beaucoup amusée !

Je ne parlerai pas seulement au nom de mon groupe, mais aussi en tant que députée blanchie sous le harnais qui a pu observer certains problèmes posés par le fonctionnement des commissions délibératives. Je vous rejoins sur la question de l'enjeu, Madame Bourgaux, qui est de s'ouvrir aux citoyens pour mieux les écouter, mais je crois que cela fait de toute façon partie du travail des élus. C'est en tout cas ma conception des choses. Je ne m'imagine pas faire correctement mon travail sans aller voir les associations, de quelque bord qu'elles soient, sans discuter avec les travailleurs de terrain, etc.

Ma longue expérience me permet peut-être de le dire : chaque fois que nous devons adopter des textes législatifs, nous lisons les avis des différentes instances consultatives, où s'exprime la parole des citoyens.

L'enjeu est de redonner sa crédibilité à la démocratie, j'en conviens, et la commission délibérative est un des outils dont nous disposons pour revivifier la démocratie. Toutefois, il en existe d'autres encore, notamment la transparence, un travail sérieux et l'exemplarité des élus et de nos institutions.

Je voudrais vous interroger sur certains aspects du fonctionnement des commissions délibératives. Je suis également très mal à l'aise face à ce double vote. Lorsque les élus votent différemment des citoyens, ne devraient-ils pas motiver leur choix ? Actuellement, les citoyens ont du mal à comprendre cette divergence et sont même contrariés quand elle se produit. J'ai participé aux votes de recommandations à deux reprises. Nous les avions travaillées ensemble, mais ne nous leurrons pas : il y a parfois, au sein des groupes de travail, des manipulations de parlementaires pour aboutir aux recommandations finales, car même s'ils essaient de laisser parler les citoyens le plus possible, ils ont aussi leur point de vue.

Les rares fois où les élus se sont opposés aux recommandations, c'est parce qu'elles entraient en contradiction avec d'autres recommandations précédemment adoptées. Nous aurions éprouvé des difficultés à les défendre par la suite.

Il serait peut-être préférable de s'inspirer du modèle en vigueur en Communauté germanophone, où ces Assemblées sont composées exclusivement de citoyens. Je me demande si cela ne serait pas plus sain. La parole des citoyens ne pourrait-elle pas émerger plus franchement que dans certains groupes de travail auxquels j'ai assisté ?

Par ailleurs, s'il est vrai qu'un Règlement ne peut pas être attaqué, ce qui importe, c'est que le Parlement le respecte, car il s'agit de son mode de fonctionnement. Il est en effet adopté unanimement, majorité et opposition, après avoir fait l'objet d'un consensus eu égard à l'importance qu'il revêt. Tout comme nous respectons la Constitution et la loi spéciale, nous respectons aussi notre Règlement. Faire le contraire reviendrait à envoyer un mauvais signal aux citoyens.

Je m'interroge quant à l'autonomie constitutive de la Commission communautaire française. Il faudrait apporter des modifications à notre mode de fonctionnement, ou alors utiliser une autre appellation que celle de commission.

Mme Farida Tahar (Ecolo). - C'était passionnant de vous entendre tous les quatre, même s'il était parfois difficile de vous suivre tant les objections étaient perceptibles. Mais, après tout, c'est pour cela que nous vous avons invités aujourd'hui.

Pour Ecolo, il est essentiel de réoxygénérer la démocratie et d'expérimenter différents mécanismes de renouveau démocratique, évidemment imparfaits et perfectibles. Ce qui nous intéresse aujourd'hui, compte tenu de ce que nous avons entendu la semaine passée, c'est d'avancer dans le processus. Or, j'ai le sentiment, à vous entendre tous les quatre, que nous avançons d'un pas et que nous reculons de dix.

Monsieur Sohier, vous dites que le vote, même secret, des citoyens poserait un problème, serait illogique ou n'aurait pas de sens – j'ai oublié le terme que vous avez utilisé. J'aimerais vous entendre davantage à ce propos, dès lors qu'il semble difficile de faire autrement. Comme je l'ai demandé à vos homologues la semaine passée, ne peut-on imaginer, dans un système perfectible, que les parlementaires, dans le cadre d'une commission délibérative, bénéficient aussi d'un vote secret ? Un tel dispositif permettrait une certaine équipollence ou équidistance.

Vous avez critiqué le vote secret, mais vous considérez aussi comme illogique la possibilité offerte aux parlementaires d'assurer un suivi des recommandations. Je ne vous comprends pas très bien à ce sujet non plus. Étayez-vous cette position par des arguments juridiques, auquel cas, je ne les ai pas suffisamment entendus, ou s'agit-il plutôt un avis ou d'une réflexion à titre personnel ? J'aimerais plus de précisions sur vos objections parce que je ne les comprends pas parfaitement.

De manière générale – cela s'adresse peut-être à vous quatre à des degrés différents, puisque vos positionnements ne sont pas toujours les mêmes –, vous évoquez l'assurance de pouvoir effectuer un suivi des recommandations. Monsieur Picard et Madame Van Vyve, vous suggérez d'aller éventuellement plus loin, vers une obligation de ce suivi. Actuellement, en effet, ce caractère obligatoire n'existe pas, en tout cas dans les textes. J'aurais voulu entendre les précisions juridiques que vous pouvez nous apporter quant à ce caractère obligatoire.

Nous connaissons bien les limites de la Commission communautaire française, à savoir qu'elle ne dispose pas de l'autonomie constitutive. La situation en Région bruxelloise est différente. Qu'en serait-il si nous devions transposer à la Commission communautaire française le modèle de commission délibérative de la Région bruxelloise ?

Envisagez-vous le modèle non mixte pour augmenter l'impact de la démocratie délibérative par rapport à des commissions délibératives ou des contraintes constitutionnelles ?

J'entends que le vote contraignant ne pose pas problème pour autant qu'il s'agisse de recommandations. Qu'en est-il de la possibilité, pour le Parlement, de s'engager de sa propre initiative à effectuer un suivi législatif pour chaque recommandation ? Autrement dit, si la commission mixte ou l'assemblée citoyenne émettait des recommandations sur lesquelles la commission devait débattre et le Parlement voter, serait-il considéré comme inconstitutionnel que ce même Parlement s'engage à traduire chaque recommandation en texte législatif, à discuter de ce dernier et à le soumettre au vote ?

(Remarques)

Aujourd'hui, concrètement, nous votons des recommandations en commission délibérative. Nous avons intégré dans le Règlement une sorte de correctif – vous le dites dans votre texte, à juste titre – afin d'imposer aux parlementaires cette dimension contraignante. Autrement dit, nous écoutons les citoyennes et les citoyens pendant plusieurs semaines ou mois, nous recueillons leurs recommandations dans un rapport que nous votons en commission et en séance plénière, et nous nous engageons à en effectuer le suivi dans les six mois. Il n'y a pas de caractère obligatoire : on s'engage, on réinvite les citoyens, etc. Mais en l'occurrence, la logique consiste à aller plus loin, et cela rejoint votre proposition d'obligation de suivre des recommandations. Tout cela devra évidemment être fait de manière légale.

La question est celle des limites constitutionnelles. Serait-il inconstitutionnel que le Parlement s'engage à traduire chaque recommandation en texte législatif en l'inscrivant à l'agenda et en le discutant pour, enfin, le soumettre au vote ?

Mme la présidente. Je cède la parole à M. Sohier.

M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à la faculté de droit de l'ULB pour le cours de droit public approfondi. Je ne m'attendais pas à ce que la question du vote secret suscite une telle discussion. Je ne connais pas les dispositions de votre Règlement d'Assemblée, mais, sauf erreur de ma part, les députés votent en public en commission comme en plénière.

La règle générale, qui vaut d'ailleurs dans toutes les Assemblées du pays, est donc la publicité des débats et des votes. Je suppose que, à l'instar de la Chambre des représentants, par exemple, il existe des exceptions au principe de publicité des votes et des débats lorsque ceux-ci portent sur des personnes, mais ces exceptions sont, par hypothèse, limitatives et dérogatoires à une règle générale.

Pour répondre aux questions qui m'ont été posées à ce sujet, j'appliquerai le Règlement ou je le modiferais, mais je ne vois pas pourquoi vous ne procéderiez pas, pour les commissions avec les citoyens, de la même manière que pour vos commissions parlementaires. La séance de ce jour n'est-elle pas publique ? Pourquoi faire une différence ?

Mme la présidente. Étant présidente, je ne peux prendre position sur ce point. Je tiens simplement à rappeler que le secret des votes avait été envisagé comme une forme de protection des citoyens, pour éviter qu'ils fassent l'objet de pressions.

M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à la faculté de droit de l'ULB pour le cours de droit public approfondi. Sauf à supposer que, pour une quelconque raison, l'on considère que le secret fasse partie des hypothèses dérogatoires à la publicité des débats et des votes, je ne vois pas ce qui justifierait une exception, en tout cas, pour les débats, et même pour les votes de citoyens.

Les citoyens sont, par hypothèse, plus impartiaux que vous. Ne le prenez pas de manière péjorative, mais aucun parlementaire élu n'est indépendant ou impartial, car il représente un parti. Je le répète, et ce n'est pas du tout négatif dans mon esprit : s'il est élu, ce n'est pas pour être indépendant ou impartial.

En revanche, le citoyen n'étant en principe à l'ordre de personne, je ne vois pas pourquoi il devrait être « plus protégé » par un quelconque secret à cet égard, dès lors qu'il vient donner son opinion sur la 5G ou le sans-abrisme et voter telle ou telle recommandation selon sa conscience et ses croyances. Évidemment, il est, lui aussi, partial, parce qu'il a ses croyances et sa vision de l'intérêt général, mais c'est la raison pour laquelle il est là.

Néanmoins, qu'est-ce qui justifierait qu'on le cache à un quelconque public intéressé ? Par hypothèse, le citoyen est moins sous l'influence collective d'un groupe politique qu'un parlementaire élu. À titre personnel, je ne vois donc pas ce qui justifierait le secret. Toutefois, si votre Parlement – qui est souverain à cet égard, puisqu'il s'agit de son propre Règlement d'Assemblée – estime qu'il vaut mieux « protéger » ce citoyen – je ne sais de quoi ni de qui –, il lui suffit de prévoir une dérogation à cet effet. Je ne crois pas que cela soit problématique.

C'est plutôt ce vote séparé qui est problématique. D'abord, parce qu'il revient à instituer un frein ou un filtre supplémentaire, dont je ne vois pas du tout l'utilité. Ensuite, parce qu'il est déplaisant sur le plan symbolique : nous avons tout fait ensemble jusqu'ici et ne fonctionnons plus de la sorte au moment du vote. Je ne pense donc pas que cela corresponde à l'objectif poursuivi.

Là encore, je suis juriste et rien n'interdit de fonctionner de la sorte sur le plan du droit constitutionnel. Il en va de votre Règlement d'Assemblée et, si vous considérez que ce vote consultatif séparé est une bonne chose, c'est votre choix, même si je ne le comprends pas très bien. Si vous décidez en fin de compte, après avoir entendu nos débats et plaidoiries à cet égard, qu'il serait préférable de délibérer et voter ensemble, publiquement, cela me paraît mieux – et c'est bon aussi du point de vue juridique. Étant donné que nous parlons d'un Règlement d'Assemblée, vous jouissez d'une liberté totale en termes de droit constitutionnel. Ce serait différent dans l'hypothèse d'un décret.

Vous m'avez quelque peu provoqué en me disant que, dès lors, tout le monde devrait voter de manière secrète ! Je suis membre de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Communauté française. Dans ma vie juridique et professionnelle, je prône la transparence. Un Parlement représente la population, il est la « maison de la nation ». Je crois donc qu'il faut limiter au maximum le secret. La loi relative à la transparence des services publics, en ce compris des Parlements, relève d'un principe général fondamental. Les votes secrets peuvent être faits, mais à titre dérogatoire et exceptionnel. Sur le plan juridique, vous pourrez toujours justifier les choses en faisant appliquer la règle générale plutôt que l'exception.

En définitive, aux yeux du droit, vous êtes libres de fonctionner comme vous le souhaitez puisqu'il s'agit d'un Règlement d'Assemblée qui ne concerne que vous et pas les autres. Cela étant, eu égard à l'objectif que vous poursuivez et aux modalités que vous mettez en œuvre dans le cadre de cette Assemblée, il vaut mieux appliquer la règle générale, qui prévaut d'ailleurs pour toutes les commissions, où l'on débat et vote publiquement, sauf exception. Il me paraît préférable de mettre tout le monde sur un pied d'égalité.

Je signale un autre inconvénient : si vous instaurez le vote secret pour les parlementaires, je me demande comment ceux-ci pourront le motiver. À mon avis, cela posera un vrai problème.

Mme la présidente.- Je tiens juste à rappeler la règle : la motivation est uniquement prévue en cas de votes différents. Elle vise à expliquer pourquoi, alors qu'une concertation entre parlementaires et citoyens tirés au sort a été menée sur plusieurs week-ends, il n'y a pas de vote unanime. À partir du moment où les votes sont identiques, il me semble qu'il ne devrait plus être prévu de motivation.

M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à l'ULB, à la Faculté de droit pour le cours de droit public approfondi.- Je vous suis entièrement. Ce serait également un avantage du vote commun. Je suis désolé de le dire si crûment, mais cette obligation de motivation est ridicule. Un parlementaire n'a pas à motiver ou à justifier un vote. La motivation est nécessaire dans le cadre d'un organe collégial commun (un exécutif, un Gouvernement, un collège communal, etc.). Par hypothèse, un Parlement vote majorité contre opposition ou groupe contre groupe. Vous ne pouvez pas motiver le vote d'un parlementaire, car il n'existe pas comme tel. Il s'agit d'une institution, du vote d'un Parlement.

Mme la présidente.- Nous motivons les abstentions. Dans le cas d'une abstention, un temps est systématiquement prévu pour la motivation au moment du vote.

M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à l'Université Libre de Bruxelles, à la Faculté de droit pour le cours de droit public approfondi.- Et c'est une abstention d'une attitude ou d'une position politique. C'est à votre honneur : en effet, quelqu'un qui s'abstient a bien raison de profiter de l'instant pour dire pourquoi car, a priori, on est plutôt pour ou contre.

Mais ça n'est pas du tout le cas ici ! Nous ne sommes pas dans l'optique d'un organe collégial qui devrait motiver. Certes, il faut expliquer au citoyen pourquoi on ne le suit pas, mais, à partir du moment où c'est un vote secret, comment voulez-vous que quelqu'un dont par hypothèse on ne sait pas comment il a voté, motive son choix ?

Donc, à partir du moment où vous voteriez ensemble, de préférence publiquement parce que c'est la règle générale – et s'il y a un scrutin secret, par dérogation –, il n'y a plus d'obligation de motivation. Puisque, de toute façon, il n'y a plus de rejet. Comme on a débattu ensemble, on a rejeté ensemble. Mais, attention à la différence ! La vraie distinction, c'est celle-là : vous votez à 60, avec trois quarts de gens qui comptent davantage. Cela donne évidemment beaucoup plus de poids aux citoyens. Et, cela permet sans doute également plus de légitimité à la chose.

Deuxième question, sur ce qui se passe en Communauté germanophone. J'irai vite pour ce qui est de la recommandation. C'était la question de Mme Jamoule, je

crois. Ce sont bien des recommandations, mais, finalement, le vote d'une commission qui devra être avalisé, qu'il soit suivi ou non suivi, par une assemblée plénière, doit-on l'appeler avis, recommandation ou autrement ? Ce sont de toute façon des actes préparatoires.

En Communauté germanophone, l'assemblée citoyenne vote sa recommandation. Enfin, plus exactement, décide au consensus, et ce n'est que s'il n'y a pas consensus que l'on vote la motion – sauf erreur de ma part, ce doit être aux quatre cinquièmes –, que le Parlement reçoit et qui est mise à l'ordre du jour.

Par rapport à ce que l'on a entendu, il y a donc bien une obligation pour le Parlement germanophone de débattre, et de rejeter la recommandation s'il considère que cela doit être le cas. Il y a aussi une obligation de suivi : si le Parlement rejette, le ministre doit venir expliquer devant l'assemblée citoyenne les raisons pour lesquelles le texte a été rejeté.

Il y a donc bien une obligation de débattre sur ce plan-là, sachant évidemment que le Parlement est totalement autonome et libre de rejeter ou non. C'est cela qui est important ! S'il ne l'était pas, s'il était restreint dans la moindre de ses pratiques de vote, je suis d'accord avec mes collègues : il y aurait là un problème constitutionnel.

Dès lors que le Parlement de la Communauté germanophone est totalement libre de débattre et de rejeter comme il le souhaite, sur la base d'un vote souverain qui n'appartient qu'à lui, il m'apparaît que l'on a affaire à un acte préparatoire et je crois que nous sommes tous les quatre d'accord pour dire que cela ne pose pas de problème d'ordre constitutionnel. Finalement, nous faisons un petit peu la même chose, mais dans des instances différentes.

En ce qui concerne le suivi et les questions de Mme Tahar, la première hypothèse est qu'il y a obligation d'informer les citoyens de ce qu'il se passe par la suite. Cela ne pose évidemment aucun problème sur le plan du droit constitutionnel, puisqu'on informe des gens de ce qu'il se passe. Cela me paraît être le minimum pour entretenir de bonnes relations, et je n'y vois aucune objection.

Mme Farida Tahar (Ecolo).- Ce n'est pas le fait d'informer, mais d'en faire un suivi législatif, c'est-à-dire de transposer la recommandation.

M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à l'Université Libre de Bruxelles, à la Faculté de droit pour le cours de droit public approfondi.- J'y arrive. Dans un premier temps donc, il y a simplement une obligation d'information, et cela ne pose évidemment aucun problème.

Dans un second temps, y a-t-il une obligation d'en débattre et de la soumettre au vote ? C'est là que cela devient délicat eu égard à la Constitution, notamment vis-à-vis de la section de législation du Conseil d'État. Nous avons eu l'occasion d'en débattre et je ne reviendrai pas sur ce point.

Je ne vois pas ce qui pose problème, dès lors que, comme pour la Communauté germanophone, le Parlement en fait ce qu'il veut. Dites-moi si je me trompe, mais il me semble qu'il en va exactement de même pour l'ensemble des discussions des commissions parlementaires. Une fois que la commission parlementaire permanente termine ses débats et vote – majorité contre opposition ou non, peu importe –, ce vote n'a aucun effet en termes de droit. Le

Parlement peut encore le rejeter ou l'accepter ... Il fait ce qu'il veut.

En règle générale, l'Assemblée s'aligne sur la base de la représentation proportionnelle, puisque les rapports de force politiques sont les mêmes, mais il s'agit d'une considération politique et non pas juridique. En droit, le rapport de la commission n'oblige évidemment pas le Parlement à voter comme la commission a voté. Et, en droit toujours, je ne vois pas au nom de quoi la souveraineté du Parlement, dans le vote de son décret – là où ne fait pas d'interférence –, serait moindre, ni en quoi, comme en Communauté germanophone, ses prérogatives seraient réduites.

Si l'Assemblée décide – c'est selon son bon vouloir – de suivre aveuglément ce qu'ont décidé les parlementaires membres de la commission, c'est son droit. Elle pourrait aussi faire le contraire.

Du moment que l'Assemblée – que ce soit en Communauté germanophone, via la seconde chambre, ou en Région de Bruxelles-Capitale, via les commissions mixtes –, qui adopte les décrets tel que prévu à l'article 116 de la Constitution, tant que cette Assemblée reste totalement libre de faire ce qu'elle veut sans interférence des citoyens, je n'y vois aucun problème.

Il y aura bien obligation d'information, de débat et de mise au vote. Je ne vois pas qui, même au sein de la section de législation du Conseil d'État, pourrait dire que cette procédure est anticonstitutionnelle, dès lors qu'elle est suivie d'une position souveraine de l'Assemblée.

Mme la présidente.– Je cède la parole à M. Picard.

M. Nissim Picard, avocat.– Je reviens sur la question du suivi abordée par Mme Tahar. Comme nous l'avons déjà dit, le système qui consiste à dire que le Parlement « s'auto-constraint », par son Règlement de Chambre, à suivre les recommandations ou, en tout cas, à en débattre, a été validé par la section de législation du Conseil d'État, dans son avis du 29 décembre. Sur ce point, il n'y a donc pas de problème.

En revanche, ce qui pourrait être problématique – et la section de législation du Conseil d'État s'est exprimée en ce sens –, ce serait qu'une norme législative, comme un décret, oblige le Parlement à assurer le suivi de ces recommandations. Mais, tant que cette obligation reste dans son Règlement de Chambre, comme c'est le cas actuellement, elle est autorisée.

Mme Juliette Van Vyve, avocate et assistante à l'ULB en droit constitutionnel et en droits et libertés.– Je souhaiterais revenir sur deux points.

Premièrement, la possibilité d'établir un pont entre les commissions consultatives et les consultations populaires n'est pas prévue par l'article 39bis qui organise ces mêmes consultations populaires. En effet, cet article est extrêmement balisé tant pour les matières qui peuvent faire l'objet de consultations populaires que pour l'organisation de celles-ci, qui doit passer par un décret ou une ordonnance spéciale, et le contrôle a priori de la Cour constitutionnelle. Il me semble dès lors difficile d'établir un pont à cet égard.

Par contre, en cas de révision constitutionnelle, il faudrait trouver un siège, éventuellement constitutionnel, afin de consacrer pleinement la possibilité d'organiser ces

commissions délibératives. Nous souscrivons à ce qui a été développé la semaine passée par Julian Clarenne et Céline Romainville sur l'éventuel siège des articles 28 et 57 de la Constitution sur le droit de pétition citoyenne, ce qui serait plus approprié pour intégrer lesdites commissions délibératives dans la Constitution.

Deuxièmement, l'intérêt de conserver le caractère secret du vote pour le citoyen réside aussi, à mon sens, dans la différence de statut du parlementaire et du citoyen. Le citoyen n'a pas d'obligation de rendre des comptes, contrairement au parlementaire qui est responsable devant les électeurs. Par ailleurs, le citoyen ne bénéficie pas de la même protection : l'immunité parlementaire protège le parlementaire pour tous les votes et opinions émis dans le cadre de l'exercice de sa fonction, ce qui n'est pas le cas du citoyen. Par conséquent, il ne faudrait pas lever ce caractère secret sans prendre des précautions, en particulier au regard de cette immunité parlementaire.

M. Nissim Picard, avocat.– Je souhaiterais réagir à la question délicate de l'absence d'autonomie constitutive de la Commission communautaire française. Deux pistes peuvent être explorées.

D'abord, celle proposée par Mme Barzin. Elle consiste à passer par la Région de Bruxelles-Capitale qui, elle, bénéficie d'une autonomie constitutive. En pareil cas, il serait possible d'adopter une ordonnance pour régler tous les aspects des commissions délibératives qui touchent aux citoyens et visent à leur conférer des droits. En outre, devrait être inscrite dans le Règlement de Chambre l'obligation, pour le Parlement, de s'autocontraindre et, donc, de suivre les recommandations ou, au moins, d'en débattre. Il s'agirait d'un système à deux normes parallèles.

Ensuite, il y a celle proposée par M. Sohier et qui reste à creuser. Il est exact que des questions pourraient être posées auprès de la Cour constitutionnelle quant à l'égalité entre entités fédérées.

Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux, vice-présidente du Centre de droit public et social de l'ULB.– Je suis stupéfaite. Quand je suis venue ici, j'étais tellement contente de pouvoir m'appuyer sur un avis de la section de législation du Conseil d'État qui, franchement, a freiné des quatre fers face à toutes les velléités ou efforts d'approfondissement de la démocratie dans ce pays.

Le paragraphe 15 de votre Règlement actuel – c'est vraiment dans la ligne de M. Sohier – dit : « Le rapport est envoyé pour suivi vers la commission permanente de l'Assemblée. ». Je ne me rendais pas compte du fait que nous allions discuter du caractère constitutionnel de ce principe de suivi. Je voudrais quand même rappeler qu'on a organisé une consultation populaire en 1950 sur le départ du Roi, par une loi, sans modifier la Constitution !

Je constate que plus le temps avance, plus les constitutionnalistes sont littéralement utilisés pour réduire considérablement la sphère de l'obligation qui, dans une version démocratisée du Gouvernement représentatif, pèse sur les épaules des parlementaires, et cela, pour éviter les consultations, pour ne pas discuter avec les associations ni lire les rapports des comités consultatifs, etc. Ce que je veux dire, c'est qu'il y a eu, en 1950, une majorité de personnes dans ce pays pour considérer qu'une consultation populaire était organisable par une

loi sans modifier la Constitution. Pourquoi ? Parce que ce n'était pas décisoire.

La section de législation du Conseil d'État est ensuite passée par là. Cela étant, nous sommes nombreux à considérer que, quand ce n'est pas décisoire, c'est conforme à la Constitution. Comme l'a dit mon collègue, les parlementaires ne voient pas leurs prérogatives réduites et ils sont donc en mesure de voter conformément à la loi, au décret, à l'ordonnance, à la Constitution.

Même cette discussion me semble anachronique puisque, au fil du temps, nous en venons à discuter du fait que serait anticonstitutionnel un suivi organisé par un Règlement, un décret, une ordonnance ou une ordonnance spéciale. Nous sommes beaucoup plus que je ne le croyais dans le pays de l'absurdie ! Il n'est pas raisonnable de considérer qu'un simple suivi parlementaire serait anticonstitutionnel. La Constitution ne peut pas être aussi stupide !

Pour en revenir à votre question, la section de législation du Conseil d'État a opéré une véritable avancée et je m'en réjouis. Ce que je pense de tout cela est très clair : il ne faut pas modifier la Constitution. Ni le régime représentatif ni l'article 33, alinéa 2, qui établit que les pouvoirs sont exercés de la manière fixée par la Constitution, ne font obstacle à des mécanismes participatifs, pour autant que la décision reste du ressort des élus.

Cela signifie-t-il qu'une modification de la Constitution n'est pas souhaitable ? J'ai beaucoup plaidé et je plaiderai encore pour qu'elle soit modifiée en vue de créer de véritables droits politiques. Dans le cas contraire, pour parvenir à une réelle avancée, une innovation ou un progrès démocratique, nous en serons réduits, comme cet après-midi dans votre Assemblée, à discutailler du fait de savoir si l'envoi d'un rapport pour suivi est conforme ou non à la Constitution.

Faut-il créer de nouveaux droits politiques ? Évidemment ! Cela doit-il être inscrit dans un Règlement, un décret, un décret spécial ou une ordonnance ? Je crois qu'il serait souhaitable que cela figure dans la Constitution. Il faudrait créer, enfin, un nouvel espace de citoyenneté et, dès lors, de nouveaux droits politiques, tout comme cela a été fait pour le suffrage universel, qui a été inscrit dans la Constitution. Cela permettrait d'ailleurs d'harmoniser la situation entre les entités.

Mais revenons sur terre ! Ne tombons pas dans ce qui me semble être un délire, à savoir discuter de la question de savoir si la Constitution accepte ou non un simple suivi. Tant que le peuple, les électeurs et les électrices ne sont pas institués en tant que corps, il n'y a pas d'obstacle constitutionnel.

L'autre objection concerne l'autonomie constitutive. Je m'exprime volontiers sur ce point, mais j'ignorais qu'il serait abordé aujourd'hui. Comme nous aurons l'occasion de le montrer lors d'un colloque sur la prochaine réforme de l'État, organisé avec mon collègue Jérôme Sohier, l'autonomie constitutive pose une vraie difficulté. D'une part, elle n'est pas répartie équitablement entre les entités. D'autre part, elle considère que la citoyenneté ou la démocratie peuvent se distribuer au compte-gouttes ou à la râpe à fromage, comme s'il s'agissait d'une compétence telle que l'emploi ou le tourisme, alors que ce n'est pas une compétence comme les autres.

Il existe une série de contresens dans le concept même d'autonomie constitutive. En 1993, on n'a accordé qu'un

nombre limité de compétences aux entités fédérées, et lors de la sixième réforme de l'État, de nouvelles compétences ont été ajoutées à la marge, qui étaient d'ailleurs très mal définies. Au final, les entités fédérées sont coincées des deux côtés : par le principe constitutionnel de représentation, interprété de manière restrictive par certains, et par l'autonomie constitutive.

Ce n'est pas tout d'affirmer que l'autonomie constitutive pose toute une série de difficultés. Les deux questions sont liées. Avant le suffrage universel, les élus n'étaient pas là pour représenter le peuple et être ses mandataires. À partir du moment où le suffrage universel a été instauré, vous êtes devenus les porte-paroles, les témoins des besoins et des aspirations de vos mandants.

Dans cette conception, certains mécanismes vous alimentent, qu'il s'agisse de la consultation populaire, du tirage au sort, des avis d'organes représentatifs comme le conseil des femmes ou des aînés. Je n'entends jamais de constitutionnalistes crier à la violation de la Constitution quand on consulte ces conseils ! Mais, dès qu'il s'agit de citoyens *lambda*, un arsenal d'objections constitutionnelles sont déployées, jusqu'à s'interroger s'il faut ou non leur répondre ! Soyons sérieux ! En revanche, dès que cela émane d'un organe un tant soit peu institutionnalisé, cela pose moins de problèmes.

Il faut le comprendre, et appeler un chat un chat ! Nous avons une difficulté à avancer dans la conception démocratisée du mandat représentatif.

Quand vous sondez vos électeurs et électrices, même si ce n'est pas au sein d'un conseil consultatif ou autre, mais par le biais soit d'une consultation populaire, soit du tirage au sort – pour autant que vous gardiez votre prérogative et que le peuple ne soit pas instauré en tant qu'élément de la procédure : un référendum d'approbation, par exemple en matière constitutionnelle, serait évidemment contraire à la Constitution –, dans ce cas, que ce soit du niveau de l'autonomie constitutive ou du côté du régime représentatif, je ne pense pas que cela pose une objection, parce que cela tient intimement à l'organisation de votre espace représentatif.

M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à l'ULB, à la Faculté de droit pour le cours de droit public approfondi.- Il n'est pas interdit, il n'est pas anticonstitutionnel d'entendre les avis des experts en droit constitutionnel et, peut-être, d'intégrer cela dans un futur décret. C'est la même chose !

Mme Clémentine Barzin (MR). Je vous remercie pour votre intérêt et le temps que vous nous avez consacré. Nous nous dirigerions, le cas échéant, vers une obligation de soumettre, recommandation par recommandation, en séance plénière. Cela doit être questionné. Je ne sais pas ce que cela pourrait donner et je n'ai pas de position sur le sujet à ce stade. Intuitivement, je me demande si cela n'ôte pas l'intérêt du vote en commission délibérative. Voter en séance plénière à l'issue d'un processus consensuel a-t-il du sens ? Par ailleurs, les élus se retrouveront aussi en plénière. Je me demande comment faire coexister ces deux démarches.

Ensuite, nous sommes au mois de juillet 2023. Le nouveau Règlement et le vade-mecum modifié seront appliqués, le cas échéant, à partir de l'automne 2024. En effet, en raison des élections, aucune commission délibérative ne sera organisée au début 2024 et il y en a une en cours, sous le régime précédent. Dès lors, je ne sais pas quand ces modifications pourront être incluses, mais cela concernera de prochaines étapes.

J'espère que les travaux déboucheront sur des réflexions qui pourront par la suite être intégrées, avec des débats qui eux-mêmes donneront de nouvelles idées. Tout cela nous mène déjà un an et demi plus tard.

Mme la présidente.- Avant de passer la parole à Mme Véronique Jamouille, je pense que nous devons distinguer deux parties, les votes et le suivi. Ce sont deux réflexions différentes. Qu'on donne éventuellement le même droit de vote aux uns et aux autres n'implique pas automatiquement un suivi par l'assemblée plénière. On peut scinder.

Les services me soufflent dans l'oreille que, pour les Jeudis de l'hémicycle – le jeudi matin, des associations, des citoyens viennent nous rencontrer au sujet d'une problématique –, un suivi est souvent fait en commission. Il est arrivé qu'en séance plénière, nous votions les recommandations de la commission en un seul bloc et non une par une. Il y a donc différents points que nous appliquons déjà.

Mme Clémentine Barzin (MR).- Mais les recommandations ainsi votées ont-elles force juridique ?

Mme la présidente.- Cela reste des recommandations.

Mme Clémentine Barzin (MR).- Ou faut-il que chaque recommandation fasse l'objet d'une proposition de résolution ?

M. Jérôme Sohier, avocat et maître de conférences à la faculté de droit de l'ULB pour le cours de droit public approfondi.- Je crois que le vote est nécessaire. Il ponctue une série de débats et permet à chacun de se positionner par rapport à la question, ou aux questions. C'est essentiel pour l'assemblée plénière, où cela va se décider – car, jusque-là, il n'y a pas d'effet décisoire.

Par contre, il me semble assez important – même si ce sera le cas au travers des quinze parlementaires présents – qu'à un moment, le Parlement soit officiellement informé qu'une recommandation a été votée ou rejetée, par tant de voix pour ou contre, avant d'en faire ce qu'il voudra. Cette position finale de la commission reste un acte préparatoire, mais il importe que l'organe décisionnel soit informé de la majorité qui s'est dégagée.

Mme Véronique Jamoulle (PS).- Je rappelle qu'il y a un suivi et qu'il prend beaucoup de temps à nos commissions, puisque les services envoient les recommandations votées par la commission délibérative aux commissions compétentes du Parlement. Les résolutions demandent parfois une modification de la législation, parfois une simple action de la part de l'exécutif. Les ministres viennent rendre compte devant les différentes commissions. Un rapport global doit ensuite être remis dans les six mois aux citoyens ayant participé à la commission délibérative.

Le suivi fait donc l'objet d'un important travail parlementaire. Nous constatons toutefois qu'au terme de ces six mois, il n'y a plus beaucoup de citoyens pour venir voir ce que nous avons fait de leur travail.

Mme la présidente.- Pas en Commission communautaire française. Cela s'est passé ainsi à la Région, car le suivi y est différent.

Mme Véronique Jamoulle (PS).- Peut-être, mais la dernière commission délibérative, consacrée à la biodiversité, était un peu décevante à cet égard, vu le travail réalisé.

Rien n'empêche les commissions de se saisir des recommandations et de travailler ensemble sur une proposition de résolution ou une proposition législative. Un suivi est donc bel et bien assuré. Il ne faut pas dire qu'après, nous ne faisons plus rien.

Je me demande si nous ne devrions pas évaluer l'impact budgétaire, fût-ce approximativement, des recommandations les plus importantes. J'ai fait le calcul et je suis arrivée à la conclusion que nous devrions doubler les budgets de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire française s'il fallait tenir compte de l'ensemble des recommandations des commissions délibératives ! Cela me plairait beaucoup, mais ce n'est pas ce qui est prévu eu égard au contexte actuel.

Mme Clémentine Barzin (MR).- Pourquoi en arrive-t-on à cette discussion sur un suivi au Parlement ?

(*Remarques de Mme Véronique Jamoulle, députée*)

Si l'on en arrive à ce développement intellectuel, c'est parce que nous parlons d'une commission délibérative. S'il n'y a pas d'effet réel au sein de notre Parlement, il serait question d'une commission consultative. Voilà l'aboutissement de la réflexion que nous avons pu mener avec nos intervenants du jour.

Mme la présidente.- Actuellement, nous nous sommes engagés à assurer un suivi et les recommandations sont d'ailleurs envoyées à toutes les commissions *ad hoc*. Il arrive parfois même que l'on poursuive le suivi au-delà du moment où l'on a revu les citoyens. D'ailleurs, comme vous l'avez dit, Madame Barzin, en ce qui concerne la 5G, l'ordonnance qui reprend certaines recommandations a été adoptée par le Parlement – il s'agissait d'un projet d'ordonnance – bien après notre rencontre avec les citoyens.

Mme Farida Tahar (Ecolo).- L'émergence d'un droit fondamental qui serait garanti par notre Constitution pourrait peut-être apporter une solution aux nombreux problèmes qui ont été soulevés. Nous avons passé beaucoup de temps à discuter du suivi. Je vous ai posé la question de son caractère obligatoire, de manière un peu provocatrice, car, dans le cadre d'une commission délibérative, ce suivi incombe aux parlementaires.

Pour ceux qui ne connaissent pas notre position, je rappelle que nous sommes totalement favorables à une révision de la Constitution pour autant qu'elle confère un véritable droit aux citoyens et qu'il ne s'agisse pas uniquement de recueillir leur avis dans le cadre des scrutins.

Nous sommes convaincus que la démocratie est imparfaite et qu'elle doit absolument être réoxygénée. Les mécanismes de renouveau démocratique sont nombreux, à l'instar des commissions délibératives que nous avons expérimentées. J'ai personnellement participé à deux d'entre elles et tout le processus a été coconstruit avec les citoyens. Les facilitateurs ont réellement joué un rôle, sans qu'il y ait eu de manipulation. J'ai entendu des termes assez durs à ce sujet, mais je n'ai pas vu, Madame Jamouille, de manipulation. En revanche, j'ai vu des citoyens qui se sont déplacés le week-end et en soirée en trouvant une solution pour la garde de leurs enfants.

Certes, le processus est perfectible et nous cherchons à l'améliorer. Nous avons entendu vos avis et nous en

tiendrons compte. Pour ma part, je souhaiterais un système plus efficace pour les citoyens. Cependant, il est évident que nous ne nous arrêterons pas à la Commission communautaire française et au Parlement bruxellois, car l'essentiel se fera au niveau fédéral. Que chaque parti interpelle ses représentants ! Au sein des écologistes, nous sommes totalement disposés à ce que la Constitution s'empare de ce droit fondamental de participation démocratique. À défaut, nous en discuterons encore beaucoup entre nous et nous appellerons encore nos experts, qui relèveront les mêmes obstacles. Je vous remercie d'ailleurs, tous les quatre, pour vos éclairages.

Mme la présidente.- Je peux encore vous laisser une ou deux minutes pour répondre. Ensuite, nous clôturerons cette commission. Je suis sûre que certaines personnes qui ne sont pas parlementaires et n'ont donc pas eu la parole viendront échanger avec vous.

Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux, vice-présidente du Centre de droit public et social de l'ULB.- Nous n'avons pas répondu à une question qui sort du cadre du droit constitutionnel, mais dont nous avons beaucoup discuté eu égard au certificat interuniversitaire en démocratie participative dont je fais partie. Cette question concerne le choix des commissions mixtes ou séparées.

Dans la littérature existante sur le sujet, et lorsque l'on se base notamment sur les expériences menées à l'étranger, de nombreux auteurs plaident pour que les commissions soient séparées, que les commissions citoyennes soient organisées à part et que les citoyens délibèrent de leur côté. On craint en effet que les élus interviennent ou influencent les résultats.

À l'inverse, en se penchant sur les expériences menées à Bruxelles, on a constaté qu'il était intéressant de réunir les deux pour le suivi. Le fait que les élus soient en contact avec les citoyens permet un suivi plus impliqué et motivé. Lorsque les citoyens délibèrent de leur côté, le rapport et leurs recommandations sont transmis aux élus sans qu'il y ait implication ou participation aux discussions.

Je n'ai jamais participé à une commission mixte en tant qu'élue, mais il semblerait aussi que cela s'avère utile pour

modifier ou brouiller les rapports de majorité qui dictent la vie politique dans les commissions parlementaires classiques. Associer citoyens et élus est donc une autre manière d'être ensemble. Cela permet de fonctionner différemment, ce qui peut être positif.

En définitive, je pense que les deux systèmes présentent des avantages et des inconvénients. Autonomie, plus grande liberté et spontanéité des citoyens d'un côté ; plus grande implication des élus, meilleur suivi des dossiers et expérimentation de pratiques parlementaires différentes de l'autre.

CLÔTURE

Mme la présidente.- Je rappelle un article du vade-mecum, qui n'est pas dans le Règlement, mais que nous avons voulu y ajouter dans cet esprit, qui stipule que chacun vient avec son expertise, son expérience, mais de manière égale. Les parlementaires et les citoyens tirés au sort sont sur un pied d'égalité, avec des expériences et expertises différentes.

Même si ce n'est pas la réalité, des règles, ainsi que la facilitation, ont été mises en place dans ce but. Chacun doit venir dans cet état d'esprit, même si cela prend parfois un peu de temps pour l'adopter, car cela diffère beaucoup de nos habitudes, que ce soit comme citoyens ou comme députés. Nous avons ajouté cela en constatant cette divergence, cette difficulté.

Merci beaucoup ! Ne partez pas, parce que j'ai un petit présent à vous remettre de la part du Parlement francophone bruxellois.

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

La séance est levée à 16h23.

Membres du Parlement présents à la séance : Clémentine Barzin, Mme Isabelle Emmery, Mme Véronique Jamouille, Mme Magali Plovie et Mme Farida Tahar.

ANNEXE

NOTE DE MME JULIETTE VAN VYVE ET M. NISSIM PICARD

La note constitue la retranscription d'une communication orale effectuée au sein du Parlement francophone bruxellois au greffier ainsi qu'à plusieurs membres du cabinet de la Présidente le 18 octobre 2022, par Nissim Picard et Juliette Van Vyve, avocats au barreau de Bruxelles (cabinet Deprevernet) et assistants à l'Université libre de Bruxelles.

Vous trouverez cette note sous [ce lien](#).

