

Sébastien Depré
Evrard de Lophem
Grégoire Ryelandt
Philippe Vernet
associés

Eric Bodson
Charles-Henri de La Vallée Poussin
Jasper De fauw
Maxime Chomé
Germain Haumont
Clara Delbruyère
Mateusz Ryś
Juliette Van Vyve
Nissim Picard

Ce texte 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.

I ÉTAT DES LIEUX ET DE LA QUESTION POSÉE

1. Le mécanisme des commissions délibératives est actuellement institué et réglé par l'article 42^{ter} du règlement du Parlement francophone bruxellois et l'article 25/1 b du règlement du Parlement bruxellois. Le paragraphe 13 de ces deux dispositions prévoit que seul le vote des parlementaires membres de la commission délibérative sur les propositions de recommandations est délibératif (et public), tandis que celui des citoyens n'est que consultatif (et secret).
2. Un léger correctif à ce déséquilibre est toutefois prévu dans les termes suivants :
« [S]i au moins une majorité absolue des citoyens tirés au sort présents votent en faveur ou en défaveur d'une proposition de recommandation et que la majorité des députés votent dans le sens contraire ou s'abstiennent, les députés ayant voté dans le sens contraire ou s'étant abstenus sont invités à motiver leur vote ».
3. La question se pose de savoir s'il serait envisageable, au regard du droit constitutionnel, de conférer au vote des citoyens un poids égal à celui des parlementaires, sachant que ces derniers doivent débattre des recommandations issues des assemblées délibératives (paragraphe 15).
4. Pour répondre à cette question, la présente présentation se fonde essentiellement sur l'avis 68.041, de la section de législation du Conseil d'État, du 6 janvier 2020, rendu sur une proposition de décret wallon instituant une « assemblée citoyenne » et un « conseil citoyen »¹.

¹ Proposition de décret de la Région wallonne « *institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen* », avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. wall., 2019-2020, 221/001.

Il était prévu que ces instances votent des recommandations, sur lesquelles le Parlement s'engage à débattre.

5. La présente présentation aborde deux questions :
 - La réforme envisagée est-elle compatible à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution ?
 - Quel instrument juridique doit-il être utilisé pour concrétiser cette réforme ? A ce sujet, la situation actuelle est-elle régulière ?

II LA PARTICIPATION DU CITOYEN À L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF - LES LIMITES DE L'ARTICLE 33, ALINÉA 2, DE LA CONSTITUTION

6. L'article 33, alinéa 2, de la Constitution dispose que « [t]ous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».
7. Conformément à l'article 36 de la Constitution, le pouvoir législatif est exercé collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

Dans un avis 33.789, du 30 octobre 2002, la section de législation du Conseil d'Etat rappelle que la participation du citoyen à l'élaboration des lois, décrets et ordonnances est limitée. Elle se matérialise de trois façons² :

- Les citoyens désignent leurs représentants par le procédé de l'élection ;
- Les citoyens ont le droit d'adresser des pétitions aux autorités publiques (article 28 de la Constitution);
- Les citoyens usent d'un certain nombre de libertés et droits fondamentaux comme la liberté d'expression, la liberté de presse, la liberté de s'associer, en vue de développer une activité politique.

A ceci, il faut ajouter un quatrième procédé pour les citoyens de participer à l'élaboration des normes législatives, à savoir les consultations populaires. Celles-ci trouvent leur fondement, au niveau régional, dans l'article 39bis de la Constitution.

8. Pour permettre aux citoyens de prendre part à l'exercice du pouvoir législatif d'une autre manière que par les quatre précitées, une révision constitutionnelle est nécessaire.

Il ressort de ce qui précède qu'en vertu de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, la mise en place d'une commission délibérative citoyenne, sans révision constitutionnelle préalable, ne peut pas permettre l'exercice du pouvoir législatif par le citoyen.

9. En quoi consiste « l'exercice du pouvoir législatif par le citoyen » ? Autrement dit, à partir de quand viole-t-on l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, en exerçant des pouvoirs d'une autre manière que ce que la Constitution prévoit ?

² Voorstel van decreet « houdende de inrichting van een Vlaamse volksraadpleging », avis de la section de législation du Conseil d'Etat, Doc., Parl. fl., 2001-2002, 1176/1.

10. Dans son avis 68.041, du 29 décembre 2020, la section de législation du Conseil d'Etat, réunie en assemblée générale, identifie plusieurs critères cumulatifs permettant de conclure que les citoyens faisant partie d'une assemblée citoyenne « exercent » un pouvoir³ :

- Premièrement, si l'assemblée citoyenne dispose d'un véritable pouvoir de décision, il exerce un « pouvoir », de sorte que l'article 33, alinéa 2, de la Constitution est méconnu.

A contrario, dans la mesure où l'assemblée se contente d'émettre des recommandations, ce premier critère n'est pas rencontré.

- Deuxièmement, dans l'hypothèse même où l'assemblée citoyenne n'émet que des recommandations, dès lors que le Parlement a l'obligation de débattre de ces recommandations, il faut considérer que le citoyen participe à l'exercice du pouvoir législatif.

A l'inverse, dans la mesure où il n'y a aucune obligation pour le Parlement de débattre de ces recommandations, le critère n'est pas rencontré.

Il ressort de ce qui précède que dans l'hypothèse où (1) l'assemblée citoyenne n'émet que des recommandations – et, partant, n'a pas de pouvoir de décision – et que (2) le Parlement n'est pas contraint de débattre de ces recommandations, il faut considérer que les citoyens qui composent cette assemblée « n'exercent » pas le « pouvoir » législatif. Dans cette hypothèse, l'article 33, alinéa 2, de la Constitution est respecté et aucune révision constitutionnelle n'est nécessaire.

11. En l'espèce, le projet de réforme vise à donner au citoyen la possibilité de participer au vote des recommandations. Or, il est prévu que le Parlement est contraint de débattre sur ces recommandations et, le cas échéant, de motiver sa décision de ne pas suivre une recommandation.

Il s'ensuit que le second critère précité – à savoir l'obligation de débattre des recommandations votées par les citoyens – est rencontré. De cette façon, le projet de réforme aurait pour conséquence que les citoyens en question exerceraient un pouvoir, en violation de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution.

12. Cette réforme n'est donc en principe pas envisageable sans révision constitutionnelle préalable.

13. Dans son avis précité 68.041, la section de législation du Conseil d'Etat suggère une piste de solution à cet obstacle constitutionnel.

Ce problème peut être contourné si l'obligation, pour le Parlement, de débattre des recommandations votées par les citoyens, est consacrée dans le règlement d'assemblée.

En effet, la section de législation du Conseil d'Etat rappelle qu' « *à la différence d'une obligation décrétable, une obligation à l'attention du Parlement consacré dans un règlement parlementaire*

³ Proposition de décret de la Région wallonne « *institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen* », avis de la section de législation du Conseil d'Etat, Doc., Parl. wall., 2019-2020, 221/001, points 25-26, pp. 16-17.

s'analyse en définitive en un ordre que l'assemblée parlementaire s'adresse à elle-même et dont elle demeure maître »⁴.

Ainsi, un citoyen ne peut pas contraindre le Parlement d'effectivement débattre des recommandations qu'il a votées. Dans cette logique, le citoyen n'exerce aucun réel pouvoir au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution.

On peut en conclure que la réforme envisagée pourrait aboutir, sans méconnaître l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, à condition qu'elle soit inscrite dans le règlement d'assemblée.

14. L'utilisation d'un tel instrument a néanmoins pour conséquence que le non-respect de l'obligation n'est pas sanctionné. En effet, si l'assemblée décide de ne plus accorder de suivi aux recommandations des commissions délibératives, les citoyens ne pourraient pas les y contraindre.
15. Cette affirmation doit toutefois être nuancée. En effet, la solution décrite ci-avant peut présenter certains risques.

Si, en principe, le citoyen ne peut pas se prévaloir du règlement d'assemblée, il n'est pas exclu qu'un juge déduise du non-respect, par l'assemblée, de son engagement, que l'Etat a commis une faute sur base de l'article 1382 du Code civil.

En outre, le Conseil d'Etat pourrait requalifier un règlement d'assemblée – sur lequel il n'exerce pas de contrôle – en un règlement dont il peut contrôler la légalité, en jugeant que le règlement d'assemblée est créateur de droits dans le chef des citoyens.

C'est en suivant le même raisonnement qu'il arrive au Conseil d'Etat de contrôler la légalité de circulaires – qui échappent normalement à son contrôle –, qu'il qualifie, le cas échéant, de réglementaires⁵.

III RÉGULARITÉ DE L'INSTRUMENT JURIDIQUE EXISTANT

16. Dans l'avis 68.041, du 29 décembre 2020, et dans d'autres avis antérieurs, le Conseil d'Etat trace une démarcation claire entre ce qui ressort de l'acte législatif et ce qui ressort du règlement d'assemblée. Cette démarcation découle de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (et 60 de la Constitution pour ce qui concerne les chambres fédérales) qui dispose que « [c]haque Parlement arrête son règlement, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques ».

En principe, en vertu des articles 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 60 de la Constitution, seul le règlement d'assemblée contient les règles tenant à son organisation et à l'exercice de ses attributions. Il n'appartient donc pas à la loi, au décret, ou à l'ordonnance d'intervenir pour régler le fonctionnement interne de l'assemblée.

⁴ Proposition de décret de la Région wallonne « *institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen* », avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc., Parl. wall.*, 2019-2020, 221/001, note infrapaginale 47, p. 16.

⁵ Voy. par exemple C.E., 7 février 2006, 154.598, *Elmahir*.

Ainsi, la loi ou le décret ne peut en principe pas créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci est exercée⁶.

17. C'est pour cette raison qu'en 2019, la section de législation du Conseil d'État a rendu un avis négatif sur la proposition de décret de la COCOF visant à introduire les Commissions mixtes.

L'acte législatif aurait empiété sur l'autonomie règlementaire du Parlement garantie par l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cet obstacle identifié par le Conseil d'État a été surmonté en modifiant le règlement d'assemblée du Parlement francophone bruxellois.

18. Par exception à ce principe de l'autonomie règlementaire garantie à l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lorsqu'il est question d'imposer des obligations ou de conférer des droits à des citoyens, l'intervention du législateur est obligatoire.

Ainsi, aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée.

Or, dans son avis 68.041, du 29 décembre 2020, la section de législation du Conseil d'Etat relève qu' « [a]u vu de la ligne de démarcation entre l'empire du décret et celui du règlement parlementaire, telle qu'elle vient d'être rappelée, les dispositions qui ont pour destinataires des personnes qui sont extérieures au Parlement wallon ou à son administration, en leur conférant, collectivement ou individuellement, des droits ou obligations, relèvent du domaine du législateur décréteur. Tel est, notamment, le cas des règles qui confèrent le droit à chaque habitant de la Région wallonne âgé de plus de 16 ans d'entrer en ligne de compte pour siéger dans l'assemblée citoyenne et dans le conseil citoyen, de même que des règles qui fixent la majorité à laquelle les « instances relatives au dialogue citoyen » ont le droit d'adopter des recommandations, qui déterminent les cas dans lesquelles elles ont le droit de se réunir à huis clos, ou qui confèrent le droit de convoquer leurs séances »⁷.

Il faut donc considérer que le simple fait de conférer le droit à un citoyen « d'entrer en ligne de compte pour siéger dans l'assemblée citoyenne » revient à lui conférer un droit, de telle sorte qu'un simple règlement ne permet pas, sans intervention du législateur, de consacrer un tel droit.

19. Ainsi, pour conférer au citoyen le droit de faire partie d'une telle commission, un décret est nécessaire.
20. Notons que cette nécessité d'adopter un décret n'est en réalité pas nouvelle, puisque le système actuel confère déjà un tel droit au citoyen. Il faudrait que tous les aspects relatifs à la participation des citoyens soient repris dans un décret, et non pas dans un règlement, comme c'est le cas actuellement.

⁶ Avant-projet de décret de la Région wallonne « modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le code wallon du Logement et de l'Habitat durable », avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°58.324/2, Doc., Parl. wall., 2015-2016, p. 39.

⁷ Proposition de décret de la Région wallonne « institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen », avis de la section de législation du Conseil d'Etat, Doc., Parl. wall., 2019-2020, 221/001, point 17, p. 12. Nous soulignons.

IV DERNIER POINT D'ATTENTION – LA NOTION DE « COMMISSION PARLEMENTAIRE »

21. Dans son avis 68.041, du 29 décembre 2020, le Conseil d'État se penche également sur la notion de « commission » au sens de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ceci est important. En effet, si une instance est considérée comme une commission, elle doit répondre au régime de règles propres aux commissions, en ce compris la règle de la représentation proportionnelle des groupes politiques, conformément au prescrit l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

22. Dans son avis précité, la section de législation du Conseil d'État estime que la simple déclaration, dans l'instrument juridique, selon laquelle une instance « *ne constitue pas une Commission* » est insuffisante. Il convient d'analyser le fonctionnement effectif de ces instances pour déterminer si elles revêtent cette qualification.

23. La section de législation du Conseil d'État dégage deux critères d'appréciation pour la qualification d'un organe en « commission » au sens de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles : la composition de l'instance d'une part, et ses missions d'autre part.

24. En l'occurrence, dans le scénario wallon, il était prévu que les instances soient composées exclusivement de citoyens (et non de parlementaires) et se contentent de produire des recommandations sur lesquelles le Parlement n'est pas obligé de débattre – du moins, cette obligation d'en débattre n'existait pas dans la proposition de décret, même si le Parlement s'engageait à le faire dans son règlement.

En outre, la section de législation du Conseil d'État relève ce qui suit⁸ :

« [L]’assemblée citoyenne et le conseil citoyen créés par la proposition de décret, composés d’« habitants tirés au sort », ont pour mission « d’élaborer des recommandations sur des sujets particuliers », pour la première instance, et de « préparer le travail de l’assemblée citoyenne », pour la seconde instance, en ayant pour finalité la mise en œuvre de quatre objectifs, qui sont :

- « favoriser la participation des habitants au débat public dans un souci de promotion de la démocratie continuée » ;

- « mettre en évidence l'intérêt de l'expertise prospective dans le débat démocratique » ;

- « valoriser des recherches récentes et en opérationnaliser les résultats au profit du bien commun » ;

- « contribuer à la réflexion des membres du parlement wallon et à l'action du Gouvernement wallon ».

Elle en conclut que « *vu ces missions respectives de l'assemblée citoyenne et du conseil citoyen, d'une part, et leur composition, d'autre part, il y a lieu de considérer que cette assemblée et ce conseil constituent non pas des commissions du Parlement au sens de l'article*

⁸ Proposition de décret de la Région wallonne « *institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen* », avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc., Parl. wall., 2019-2020, 221/001, point 18, p. 13.*

44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' mais des organes collatéraux du Parlement, dépourvus de personnalité juridique »⁹.

25. Il est à noter que dans son avis 68.041, la section de législation du Conseil d'État n'a pas émis de commentaire sur le procédé qui consiste à organiser le déroulement du processus délibératif au sein des instances visées *via* le règlement d'assemblée, malgré le fait que celles-ci ne faisaient pas formellement partie du Parlement mais représentaient des « *organes collatéraux* » à celui-ci.

V CONCLUSION

26. En conclusion, deux instruments conjoints devraient, selon nous, être adoptés :

- D'une part, il convient de régulariser la situation actuelle en adoptant un **décret** dans la mesure où des droits sont conférés aux citoyens (voy. point III.).

Ainsi, les règles régissant le tirage au sort des citoyens, les conditions et modalités de paiement des indemnités qui leur sont dues, doivent être contenues dans un acte législatif.

- D'autre part, la réforme nécessiterait de modifier le **règlement d'assemblée** pour contraindre le Parlement à prendre en considération la recommandation (voy. point II.).

Le règlement d'assemblée doit en outre régler tous les aspects ayant trait au déroulement du processus délibératif proprement dit.

27. Deux points doivent, par ailleurs, retenir l'attention.

Premièrement, nous avons relevé que la consécration d'une obligation incombant à l'assemblée dans le règlement d'assemblée pouvait présenter certains risques, comme celui qu'un juge déduise du non-respect, par l'assemblée, de son engagement, que l'Etat a commis une faute sur base de l'article 1382 du Code civil, ou celui de la requalification, par le Conseil d'Etat, du règlement d'ordre intérieur du Parlement en norme réglementaire dont il contrôle la légalité.

Deuxièmement, la question de la qualification des « commissions mixtes » en « commission » au sens de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles risque de se poser. Il n'est pas exclu que la section de législation du Conseil d'Etat formule un avis différent que celui rendu dans le scénario wallon, notamment vu la différence de composition des commissions mixtes bruxelloises.

Nissim Picard

Juliette Van Vyve

⁹ *Ibidem*. Nous soulignons.