
Le dialogue citoyen
germanophone d'un
point de vue juridique.
Un outil délibératif singulier
dans un cadre constitutionnel
incertain

Julian CLARENNE

Professeur invité à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Chercheur à l'UCLouvain

1. L'adoption, le 25 février 2019, du décret instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone constitue un événement majeur dans l'entreprise du renouveau démocratique en Belgique. De manière inédite, le législateur fédéré a coulé dans le marbre juridique un processus de mini-public délibératif¹ auprès d'un Parlement. Celui-ci vise à permettre la création périodique, par un conseil citoyen permanent, d'assemblées composées de 25 à 50 citoyens tirés au sort, chargées de délibérer sur des thématiques déterminées et de produire des recommandations à l'attention du Parlement germanophone. L'entreprise décrétable s'inscrit dans la foulée d'expériences informelles de panels citoyens en Belgique, à l'échelon de la Communauté² comme ailleurs³, destinées à insérer une dose de démocratie délibérative dans la conduite des affaires publiques. Mais elle constitue surtout la toute première pierre d'un mouvement d'institutionnalisation d'organes de délibération citoyenne dans l'orbite parlementaire, qui ne cesse depuis lors de s'étendre : est désormais également consacrée la possibilité de mettre sur pied, au sein des assemblées parlementaires bruxelloises et du Parlement wallon, des commissions parlementaires mixtes (dites délibératives), composées à la fois de députés et de citoyens tirés au sort⁴. Une nouvelle étape a encore récemment été franchie avec l'adoption au niveau fédéral de la loi du 2 mars 2023 établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants. Cette dynamique de « parlementarisation de la démocratie délibérative »⁵ a fait l'objet de mises en forme très différentes selon les cas⁶. Si elle a inspiré les démarches ultérieures d'institutionnalisation de la délibération citoyenne, le processus élaboré par la Communauté germanophone n'a pas été transposé tel quel au sein d'autres entités du pays.

2. Le dialogue citoyen germanophone demeure donc aujourd'hui un outil délibératif singulier parmi l'ensemble des dispositifs existants. Par cette contribution, nous proposons de revenir sur les propriétés juridiques qui le distinguent de ces derniers, que ce soit sur le plan formel, par le choix du décret comme support normatif, ou sur le plan matériel, au regard des règles d'organisation et de fonctionnement du processus. Nous procéderons par une analyse en deux temps. Dans un premier temps, nous reviendrons

1 On peut définir, avec Hervé Pourtois, les mini-publics comme des « instances visant à faire délibérer sur une question publique un panel restreint de citoyens censés représenter le grand public ou, en tout cas, délibérer comme celui-ci le ferait s'il en avait la possibilité » (H. POURTOIS, « Mini-publics et démocratie délibérative », *Politique et Sociétés*, vol. 32, n° 1, 2013, p. 22). Sont plus particulièrement visés, en l'espèce, les organes délibératifs composés, en tout ou en partie, de citoyens sélectionnés de la manière aléatoire.

2 Le Parlement de la Communauté germanophone avait organisé un dialogue citoyen les 16 et 30 septembre 2017 sur la politique d'accueil des enfants. C'est dans la foulée de cette expérience qu'a été menée la réflexion sur l'élaboration d'un dispositif de dialogue citoyen permanent. Sur la genèse du processus, voy. C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *C.H. du CRISP*, n° 2426, 2019/21, p. 10-17.

3 À ce sujet, voy. J. VRYDAGH, S. DEVILLERS, D. TALUKDER, V. JACQUET et J. BOTTIN, « Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs », *C.H. du CRISP*, n° 2477-2478, 2021, p. 5-72.

4 Voy. également J. VRYDAGH, J. BOTTIN, M. REUCHAMPS, F. BOUHON et M. DEVILLERS, « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *C.H. du CRISP*, n° 2492, 2021/7, p. 5-68.

5 M. REUCHAMPS et A.-M. SAUTTER, « La parlementarisation de la démocratie délibérative : pourquoi est-ce que les élus institutionnalisent la participation citoyenne au sein de leur parlement ? », *Participations*, 2022/3, p. 237-260.

6 Pour une analyse plus large des dispositifs de délibération citoyenne ayant été institutionnalisés en droit constitutionnel belge, voy. J. CLARENNE et C. JADOT, « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », *C.H. du CRISP*, n° 2517-2518, 2021/32-33, p. 5-60. Voy. également J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouveau de la démocratie représentative ?*, thèse de doctorat défendue le 16 décembre 2022, Université Saint-Louis – Bruxelles. J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouveau de la démocratie représentative ?*, Bruxelles, Larcier, 2024, à paraître (thèse de doctorat défendue le 16 décembre 2022, Université Saint-Louis – Bruxelles).

sur le fondement constitutionnel incertain sur lequel repose le texte décréte (Titre I). Dans un second temps, l'examen des principes directeurs qui balisent le dialogue citoyen nous permettra ensuite de mettre en exergue les spécificités du mode de délibération érigé, et de poser sur celles-ci un regard critique (Titre II).

Le passage au droit n'est pas intervenu sans susciter toute une série de questions, dont certaines demeurent en suspens. Puissent les lignes qui suivent, par l'éclairage nouveau qu'elles tentent d'apporter à l'étude du processus délibératif germanophone, fournir quelques clés pour y répondre.

Titre 1. Une innovation décréte reposant sur un fondement constitutionnel incertain

3. Ériger une structure permanente de délibération citoyenne auprès de l'institution parlementaire : telle est la visée que poursuivait la Communauté germanophone au travers de son entreprise d'institutionnalisation du processus de « dialogue citoyen », concrétisée par la voie décréte. Les responsables politiques en charge de la réflexion ainsi que les experts associés ont toutefois avancé à l'aveugle : il n'existait aucun précédent, dans l'ordre juridique belge, de processus de mini-public délibératif formalisé par le droit. Plus fondamentalement, il n'existait aucune disposition constitutionnelle leur permettant d'enraciner l'initiative décréte dans une base juridique solide. L'enjeu était dès lors de déterminer jusqu'où il était possible de légiférer, à cadre constitutionnel constant, en vue d'introduire auprès des institutions politiques de la Communauté germanophone un mode de participation citoyenne d'un genre nouveau.

4. À l'époque, une ligne rouge a été clairement intégrée par le législateur : la reconnaissance d'un pouvoir décisionnel aux assemblées citoyennes, jugée impossible en l'état de la Constitution⁷. Ceci étant, celles-ci ont été investies d'une série de prérogatives inédites, en vue notamment de renforcer le poids de leurs conclusions auprès du Parlement. Pareille attribution relevait de la gageure, face à un cadre constitutionnel peu disert quant à la possibilité de reconnaître par la loi de nouveaux droits de participation à la délibération politique.

Aujourd'hui, il appert que le dialogue citoyen germanophone demeure une construction décréte fragile sur le plan juridique, et ce à un double titre. D'une part, l'absence de base constitutionnelle rend la conformité avec le système représentatif tel qu'érigé par le constituant encore incertaine. Le décret joue en effet avec les brumeuses limites imposées par l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, en vertu duquel tous les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution (Chapitre 1). D'autre part, à supposer que l'élaboration du processus soit constitutionnellement valide, la compétence du législateur germanophone pour agir est elle-même soumise à certaines interrogations (Chapitre 2).

7 Voy. notamment l'intervention du député et sénateur de la Communauté germanophone Karl-Heinz LAMBERTZ, jugeant que les auteurs du texte avaient été aussi loin que possible au regard du cadre constitutionnel en vigueur (C.R.I., Parl. Comm. germ., 2018-2019, séance du 25 février 2019, PLEN n° 62, p. 20-21).

Chapitre 1. Un processus délibératif sans ancrage constitutionnel : l'enjeu de la participation à l'exercice de la puissance publique

5. La question de la constitutionnalité est un sujet majeur dans l'institutionnalisation d'un processus délibératif, dès lors que la démocratie belge s'organise exclusivement autour d'un principe représentatif qui laisse une faible place à la participation citoyenne. Consacrée originellement par le décret du Congrès national du 22 novembre 1830, la nature représentative de la démocratie belge est façonnée par les dispositions constitutionnelles et légales qui règlent l'organisation du pouvoir et le fonctionnement des institutions. La participation des citoyens à l'exercice du pouvoir politique est envisagée de manière minimale et indirecte, essentiellement par le biais de l'élection des représentants. Ce « concours médiat » des citoyens à la fabrication normative demeure la pierre d'angle du système représentatif belge, quand bien même il relève de la discrétion du constituant de lui adjoindre des formes d'expression plus « immédiates » de la volonté des citoyens⁸. En l'espèce, ni la Constitution ni les lois de réformes institutionnelles ne reconnaissent l'existence des processus délibératifs et n'attribuent de prérogatives politiques des citoyens non élus dans le cadre de leur mise en œuvre.

6. L'absence de toute base constitutionnelle permettant d'élargir la participation citoyenne au-delà de celles qui leur sont expressément reconnues⁹ ne suffit toutefois pas à invalider l'érection de toute initiative en la matière. C'est l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, en vertu duquel tous les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution, qui est réputé définir la portée et les limites du principe représentatif. Ainsi, il est admis que la consécration d'une technique de participation citoyenne demeure possible, pour autant qu'elle ne corresponde pas à l'exercice d'un pouvoir déterminé par la Constitution.

Dans le cas germanophone, la question de la constitutionnalité du processus de dialogue citoyen était donc de savoir s'il constituait, ou non, une forme de participation à l'exercice de pouvoirs constitutionnellement établis. Pour y répondre, deux observations préalables nous semblent devoir être formulées.

7. Première observation : le modèle représentatif dessiné par la Constitution belge ne fait pas, par principe, obstacle à l'existence de mécanismes de délibération citoyenne auprès des parlements. Il a toujours existé certaines formes de participation citoyenne à la délibération parlementaire, sans que cela n'ait jamais suscité de critiques sous l'angle du droit constitutionnel. Les institutions parlementaires sont libres de consulter les citoyens et organes extra-parlementaires qu'elles souhaitent sur une thématique déterminée, en vue le cas échéant d'obtenir des informations de leur part, d'entendre leurs observations, ou encore de recueillir leurs recommandations. Le règlement du Parlement germanophone reconnaît d'ailleurs formellement – à l'instar des autres règlements d'assemblée du pays – la possibilité pour les commissions de prendre, ora-

8 Cette lecture s'inscrit en opposition avec l'idée, défendue par le Conseil d'État dans un célèbre avis du 15 mai 1985 (C.E., section de législation, avis n° 15.853, 15.854, 15.969, 15.970, 15.971/AG), selon laquelle l'option représentative du Constituant belge, telle qu'exprimée aux articles 33 et 42 de la Constitution, suffirait à rendre inconstitutionnelle toute technique de démocratie directe. Comme le rappelle Hugues Dumont, « ce ne sont pas les articles 33 et 42 de la Constitution qui fondent le choix du "concours médiat" opéré par le Congrès national, mais seulement les dispositions qui régissent la manière dont les pouvoirs doivent être exercés » (H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 55).

9 On vise ici tout particulièrement les droits électoraux, le droit de déposer des pétitions et, plus récemment, la possibilité d'organiser une consultation populaire régionale ou locale.

lement ou par écrit, l'avis de personnes ou de représentants d'organismes extraparlimentaires¹⁰. Depuis mai 2021, il est également prévu que l'auteur d'une pétition soit entendu par la commission compétente¹¹. La démocratie représentative ne saurait donc être perçue comme un mode de gouvernement opposé à toute forme institutionnalisée de dialogue entre élus et citoyens.

8. Seconde observation : en application de l'article 33 de la Constitution, le pouvoir d'édiction des normes s'exerce uniquement par les autorités expressément désignées et selon les modalités fixées par le texte constitutionnel ou en vertu de celui-ci. Or l'exercice du pouvoir législatif est l'apanage du Parlement et du gouvernement, à tous les stades de la procédure. Aucune disposition constitutionnelle n'attribue de droit politique aux citoyens non élus en matière législative. Le législateur ne peut donc leur reconnaître des pouvoirs contraignants dans le cadre de l'élaboration de la norme, que ce soit au niveau du droit d'initiative, du droit d'amendement ou du droit de vote visant à l'adoption de celle-ci.

De manière plus générale, les représentés ne sauraient être habilités à prendre des décisions liant les représentants élus, de nature à priver ces derniers de leur réflexivité. L'article 42 de la Constitution est en effet interprété de telle façon qu'il interdit le mandat impératif¹², de sorte qu'il n'est pas envisageable que les élus soient juridiquement tenus de suivre une décision prise par un corps de citoyens non élus.

9. Ces deux observations révèlent la marge de manœuvre réelle mais limitée pour l'entreprise d'institutionnalisation d'un processus délibératif. Elles ne suffisent toutefois pas à confirmer ou infirmer la validité du mécanisme du dialogue citoyen germanophone. Le législateur a déployé son décret dans une zone grise : s'il s'est retenu de conférer un caractère obligatoire aux conclusions des assemblées citoyennes¹³, il a tâché de donner à celles-ci un certain poids par la reconnaissance de prérogatives au bénéfice des citoyens tirés au sort. Or l'absence de pouvoir décisionnel suffisait-elle à considérer que le processus de dialogue citoyen n'institue pas une nouvelle manière pour les citoyens de prendre part à l'exercice des pouvoirs ? Le processus délibératif pouvait-il être réputé compatible avec l'article 33, alinéa 2, de la Constitution au seul motif que les conclusions des assemblées citoyennes sont de nature consultative ?

Aucune réponse claire ne fut apportée à cette question en 2019, laquelle ne fut pas soulevée lors des débats parlementaires. La saisine de la section de législation du Conseil d'État fut quant à elle évitée par le dépôt d'une proposition de décret¹⁴. Sa jurisprudence en matière de démocratie participative permet néanmoins d'apporter quelques éléments de réflexion quant à la problématique posée.

10 Art. 42, § 2, du Règlement du Parlement de la Communauté germanophone.

11 Art. 106, al. 1^{er}, du Règlement du Parlement de la Communauté germanophone.

12 J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar. Deel II – De machten (de federale staat, de gemeenschap en de gewesten)*, Bruges, la Charte, 2019, p. 146. Il en va de l'indépendance relative dont les élus doivent jouir pour délibérer librement, qui constitue l'un des traits constitutifs du régime représentatif. Cela ne signifie pas que la démocratie représentative est par principe incompatible avec toute technique de participation citoyenne consistant à confier des prérogatives décisionnelles à des citoyens non élus, mais bien qu'une révision constitutionnelle s'impose en pareille hypothèse.

13 L'obstacle constitutionnel semble d'ailleurs avoir été le motif principal pour ne pas donner un caractère contraignant aux conclusions des assemblées citoyennes. Voy. à ce propos ce qu'en dit K. STANGHERLIN, « La participation citoyenne dans l'état actuel du droit : le cas du *Osterebelgien-modell* », in R. LEYSEN, J. THEUNIS *et al.* (dir.), *Semper Perseverans – Liber amicorum André Alen*, Anvers, Intersentia, 2020, p. 536.

14 Katrin Stangherlin souligne que les auteurs de l'initiative redoutaient « un avis destructeur qui aurait de facto annihilé toute velléité de dialogue citoyen » (*ibid.*, p. 543-544).

10. Un premier élément de réflexion porte sur la question de la réalité de la valeur consultative des conclusions. En l'espèce, l'objection historique du Conseil d'État à l'égard du caractère non contraignant de la consultation populaire, jugé « artificiel, voire purement fictif »¹⁵, est difficilement transposable au dialogue citoyen germanophone. Au-delà des nombreuses critiques doctrinales formulées à l'encontre de cette jurisprudence, le raisonnement du Conseil d'État reposait sur la qualité particulière de l'auteur de l'avis, à savoir l'ensemble de la population. L'argument était que le législateur pourrait en réalité difficilement s'écarter du résultat de la consultation, dès lors qu'il constituerait l'expression de la volonté des titulaires de la souveraineté¹⁶. Le processus de dialogue citoyen ne fait quant à lui intervenir qu'un échantillon de la population. Certes, la visée même des mini-publics délibératifs consiste à révéler ce que le grand public pourrait penser s'il était dans les conditions idéales pour y réfléchir¹⁷. Mais il ne saurait être prétendu que les conclusions d'une assemblée citoyenne soient dotées d'une « force singulièrement impérative », du fait qu'elles émaneraient de la « grande voix de la Nation »¹⁸. Elles n'équivalent en outre aucunement à un avis d'une fraction substantielle de la population en réponse à une question précise, mais constituent un ensemble de propositions concrètes destinées à inspirer l'action politique sur une thématique donnée. En somme, l'influence de fait dont peuvent se prévaloir les assemblées citoyennes sur les institutions politiques ne saurait sérieusement remettre en cause la valeur non contraignante de leurs recommandations¹⁹.

11. Un second élément de réflexion, plus fondamental, porte sur l'existence de droits de participation. De nouveaux enseignements ont à cet égard été dégagés par le Conseil d'État à la faveur de l'avis n° 68.041 du 29 décembre 2020 portant sur une proposition de décret wallon – demeurée lettre morte – s'inspirant du texte germanophone. À cette occasion, le Conseil d'État dégagait deux motifs permettant de considérer que le processus de délibération citoyenne envisagé ne constituait pas une nouvelle manière d'exercer des pouvoirs. Il souligna tout d'abord l'absence d'un « véritable pouvoir de décision »²⁰ confié aux assemblées citoyennes, dotées uniquement du pouvoir de formuler des recommandations à l'adresse du Parlement. Ensuite, et de manière plus interpellante, il releva l'absence d'obligation pour le Parlement « de prendre en considération les recommandations »²¹, dès lors que la proposition de décret ne lui imposait pas d'en débattre. Et de souligner, dans la foulée, que « cette circonstance est importante dans l'appréciation du dispositif décretaal au regard de sa conformité à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution »²². En réalité, le Conseil d'État ne méconnaît pas ici la faculté pour les assemblées de se contraindre – par la voie de leur règlement – à débattre des conclusions d'une assemblée citoyenne²³, mais il exclut que pareille obligation procédurale

15 Avis n° 15.853, 15.854, 15.969, 15.970, 15.971/AG (précité), p. 83.

16 « Même si les résultats d'une consultation populaire peuvent ne pas être juridiquement obligatoires, l'autorité et la pression de fait qui s'en dégagent sont de nature telle qu'elles risquent de porter atteinte à l'essence du système représentatif instauré par la Constitution par le fait que les représentants du peuple ne décideront plus eux-mêmes mais se sentiront liés en fait par l'avis que leur donne la population » (C.E., section de législation, avis n° 37.804/AG donné le 23 novembre 2004, p. 4).

17 J. FISHKIN, *The Voice of the People*, New Haven, Yale University Press, 1995 (« what would the public think if the public got a chance to think about it »).

18 P. WIGNY, *Droit constitutionnel : principes et droit positif*, tome II, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 406.

19 Voy., dans le même sens bien que moyennant une argumentation distincte, K. STANGHERLIN, « La participation citoyenne dans l'état actuel du droit : le cas du *Osterbelgien-modell* », *op. cit.*, p. 540.

20 C.E., section de législation, avis n° 68.041/AG donné le 29 décembre 2020, p. 16.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

23 Il relève d'ailleurs expressément l'existence d'une proposition de modification du règlement du Parlement wallon prévoyant la consécration d'une telle obligation (*ibidem*). Voy. à propos de ce passage par la voie réglementaire *infra* § 16.

figure dans un texte légal. Ce raisonnement fut réitéré à l'occasion de l'avis n° 71.651 du 15 juillet 2022 portant sur l'avant-projet de loi établissant les principes du tirage au sort des citoyens pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants²⁴.

Comme nous l'avons développé ailleurs, il existerait ainsi deux critères d'évaluation de la conformité du processus délibératif concerné avec l'article 33 de la Constitution²⁵. L'un, d'ordre substantiel, consiste à vérifier si le processus délibératif confère un pouvoir de décision aux citoyens non élus. L'autre, d'ordre procédural, consiste à examiner si le processus délibératif fait peser des obligations procédurales à l'égard du Parlement²⁶.

12. Par cette nouvelle jurisprudence en formation, le Conseil d'État jette *a posteriori* le trouble sur la compatibilité avec l'article 33, alinéa 2, de la Constitution du régime adopté par la Communauté germanophone²⁷. Le décret du 25 février 2019 contient en effet deux règles qui contraignent le Parlement dans la manière dont il traite les recommandations dans le cadre du processus de dialogue citoyen : l'obligation de débattre publiquement avec les membres de chaque assemblée citoyenne des recommandations qu'elle formule²⁸ et l'obligation de rendre un avis motivé sur les recommandations²⁹.

Le législateur germanophone a-t-il modifié, en violation de la Constitution, la manière dont l'exercice des pouvoirs est organisé en reconnaissant aux membres des assemblées citoyennes certaines prérogatives à l'égard du Parlement fédéré ? La question reste ouverte. L'on trouvera certainement dans la doctrine des auteurs pour critiquer une interprétation trop frileuse de l'article 33 en matière de renouveau démocratique. Il est en effet défendable de considérer que la liberté de délibérer de l'assemblée parlementaire demeure garantie, et que les contraintes procédurales qui pèsent sur elle n'affectent que de manière marginale la conduite de ses missions. Plus fondamentalement, le processus est parfaitement autonome de la procédure législative, les citoyens tirés au sort n'étant investis d'aucune prérogative sur celle-ci. Les conditions d'exercice du pouvoir législatif sont donc formellement intactes, de même que la liberté du Parlement et du gouvernement en la matière. En même temps, l'on ne saurait méconnaître que les prérogatives reconnues aux citoyens tirés au sort constituent l'amorce d'une évolution radicale du paysage démocratique. L'extension du volume des processus délibératifs

24 Il fut souligné que la proposition ne confiait aucun pouvoir de décision aux commissions mixtes et panels citoyens, aucune obligation d'en débattre dans le chef du Parlement et, enfin, aucune obligation pour la Chambre des représentants de constituer une commission mixte (C.E., section de législation, avis n° 71.651 donné le 15 juillet 2022, p. 25-26). Voy. à ce propos E. DE CLERCQ, « Deliberatieve democratie bij de hervorming van het Belgisch federalisme. Het dialoogplatform als eerste bescheiden poging », in K. REYBROUCK, S. SOTTIAUX et W. PAS (dir.), *Inspiratie voor de staatshervorming*, Anvers, Intersentia, 2023, p. 34.

25 J. CLARENNE et C. JADOT, « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », *op. cit.*, p. 23.

26 S'il s'est jusqu'à présent exprimé exclusivement à propos des obligations pesant sur une assemblée parlementaire, on peut considérer que le Conseil d'État tiendrait un raisonnement similaire quant à des obligations formulées à l'égard du gouvernement. La logique sous-jacente est la même : l'existence d'une contrainte nouvelle qui affecte la manière dont la Constitution organise l'exercice des pouvoirs.

27 Voyez pour constat similaire : E. LANCKSWEERT, « De juridische vormgeving van de deliberatieve democratie », *T.B.P.*, 2023/4, p. 244-245.

28 Art. 9, § 2, du décret du 25 février 2019 : le bureau du Parlement « adresse les recommandations à une commission parlementaire qui organise une séance publique au cours de laquelle les recommandations seront présentées par une délégation de l'assemblée citoyenne et débattues ensuite avec les membres de la commission et les ministres compétents. À cet effet, tous les membres de l'assemblée citoyenne sont invités ».

29 Art. 9, § 3, du décret du 25 février 2019 : « Ensuite, la commission établit un avis sur les différentes recommandations, et ce, en collaboration avec les ministres compétents. Cet avis indique si et comment les recommandations devront être mises en œuvre. Le fait que la mise en œuvre d'une recommandation ait été rejetée est motivé séparément ».

suffirait à emporter une transformation substantielle de la délibération institutionnelle, en ce compris dans le cadre de la fabrication de la loi.

Il nous semble plus judicieux d'assumer les sérieux doutes qui existent quant à la constitutionnalité de nouveaux droits procéduraux pesant sur les institutions politiques dans l'exercice des fonctions, et de tâcher de les dissiper au plus vite par une révision constitutionnelle permettant de conférer un ancrage solide aux processus délibératifs³⁰. Il n'en va pas tant de la nécessité de se prémunir contre une improbable contestation juridictionnelle de la validité du décret germanophone – dont la justiciabilité est pour le moins très limitée dans les faits –, mais plutôt de l'impératif de préserver un cadre normatif dont la légitimité n'est pas susceptible d'être remise en cause par des faiblesses constitutionnelles.

Chapitre 2. La compétence du législateur germanophone : l'enjeu de l'encadrement décrétoire de l'activité parlementaire

13. On l'a dit : l'objection constitutionnelle à l'égard d'un processus délibératif porteur de contraintes procédurales à l'égard d'une assemblée n'a pas été soulevée au moment de la formalisation du dialogue citoyen permanent. La Communauté germanophone a donc avancé en échappant aux griefs, et confié au législateur le soin de transformer l'essai. La concrétisation du dispositif soulève pourtant elle aussi certaines interrogations juridiques, sur le plan de la compétence de la Communauté pour agir par la voie décrétoire.

14. Sur la question de la compétence de la Communauté germanophone, il va de soi qu'aucune disposition de la Constitution ni de la loi de réformes institutionnelles n'investissait la collectivité politique du pouvoir de créer un processus de délibération citoyenne auprès du Parlement. Il est toutefois admis que toute entité fédérée est compétente pour créer des instances consultatives chargées de faire des recommandations sur des sujets qui relèvent de ses compétences. Se référant à un avis rendu en 2004³¹, le Conseil d'État a confirmé à propos de la proposition de décret wallon précitée que la Région était compétente pour créer des organes consultatifs de ce type, pour autant que ceux-ci « veillent, dans leurs activités, à assurer un lien à tout le moins indirect avec les compétences de la Région wallonne »³². Par analogie, la Communauté germanophone était donc bien habilitée à créer des instances citoyennes destinées à produire des recommandations sur des thématiques relevant des compétences communautaires.

30 Nous avons livré un tel plaidoyer dans J. CLARENNE, « Réviser l'article 57 de la Constitution. Pour une démocratie plus ouverte aux processus délibératifs au sein des Parlements », *C.D.P.K.*, n° 2019/2, p. 281-290. Dans le même sens, voyez E. LANCKSWEERDT, *op. cit.*, p. 246-247. Une première étape dans cette direction avait été franchie avec l'inscription de cette disposition constitutionnelle dans la déclaration de révision de la Constitution établie par les chambres préconstituantes en 2019. Elle ne fut toutefois pas reprise dans la liste du gouvernement, et n'était donc pas révisable lors de la 55^e législature.

31 C.E., section de législation, avis n° 36.627/VR/1 donné les 16 et 30 mars 2004 (sur une proposition devenue le décret flamand du 7 mai 2004 portant création d'un Institut flamand pour la paix et la prévention de la violence auprès du Parlement flamand). En l'occurrence, les missions consultatives dont l'Institut était chargé – à savoir délivrer des avis en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de produits, matériaux ou technologies y assimilés ou liés – étaient considérées comme étant en lien direct avec la compétence des Communautés et des Régions en matière de conclusion des traités internationaux, prévue à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

32 Avis n° 68.041/AG (précité), p. 7.

15. Sur la question de la compétence du législateur décrétal, plusieurs raisons justifiaient le recours au décret pour ériger le dialogue citoyen germanophone.

Il s'imposait tout d'abord au regard des modalités d'organisation du tirage au sort des citoyens sélectionnés en vue de participer au processus délibératif. L'opération de sélection supposait en effet de reconnaître à l'organe en charge du tirage au sort – en l'occurrence le secrétaire permanent – l'accès aux registres de la population et des étrangers ainsi qu'un droit d'utilisation de certaines des informations y mentionnées. Constitutive d'une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, la reconnaissance de telles prérogatives supposait un fondement légal. En son article 5, § 1^{er}, 1^o, la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques prévoit en outre expressément que les autorités publiques ne peuvent obtenir du ministre de l'Intérieur l'accès au registre national que pour « les informations contenues qu'elles sont habilitées à connaître en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ». Le recours au décret s'imposait pour reconnaître à l'agent parlementaire en charge du secrétariat permanent du dialogue citoyen le pouvoir de solliciter aux communes germanophones une liste des personnes inscrites dans les registres de la population³³.

Le recours au décret s'expliquait ensuite par le fait que les instances du dialogue citoyen n'avaient pas vocation à constituer des organes parlementaires, à la différence des commissions délibératives bruxelloises et wallonnes. L'objectif était d'investir ces nouvelles instances d'une mission de délibération autonome de l'institution parlementaire, mais dont les fruits devaient en irriguer l'activité. Dans cette perspective, l'intervention du législateur était requise en vue de placer le processus délibératif dans l'orbite du Parlement. L'existence d'une base décrétales était en effet une condition pour ériger des « organes collatéraux du Parlement »³⁴ et leur conférer une série de droits et d'obligations, de même qu'à leurs membres³⁵.

33 K. STANGHERLIN, « La participation citoyenne dans l'état actuel du droit : le cas du *Osterbelgien-modell* », *op. cit.*, p. 540. En ce qui concerne les commissions délibératives bruxelloises, leur régime juridique était initialement établi par la seule voie du règlement d'assemblée. Cela avait été critiqué dans la doctrine au regard de l'exigence de légalité conditionnant l'accès au registre national pour procéder au tirage au sort des citoyens (K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht » (Burgerparticipatie in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement), *T.B.P.*, 2020/4, p. 205-207). Une correction a finalement été apportée avec l'adoption d'une ordonnance du 10 février 2022 conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune, ainsi que d'un décret du 11 février 2022 de la Commission communautaire française, relatifs au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort. Au niveau wallon, voy. le décret du 20 janvier 2022 relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la constitution par le Parlement de commissions délibératives entre députés et citoyens tirés au sort, ainsi que le décret analogue pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution.

34 Ce qualificatif est utilisé par le Conseil d'État dans son avis sur la proposition de décret wallonne (avis n° 68.041 précité, p. 13). Koen Muylle identifie une série d'autres organes de ce genre au niveau flamand, comme l'ombudsman, le commissariat aux droits de l'enfant ou encore l'Institut pour la Paix et la Prévention de la Violence (K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht » (Burgerparticipatie, representatieve democratie en de autonomie van wetgeving vergaderingen), *T.B.P.*, 2022/4, p. 236). Citons encore, comme exemple à l'échelon fédéral, les Comités permanents de contrôle des services de police (Comité P) et de renseignement et de sécurité (Comité R).

35 Citons, parmi les règles attributives de droits subjectifs à l'égard des membres des instances citoyennes, les règles de sélection des citoyens tirés au sort, les règles relatives au paiement de leurs indemnités, ou encore les règles relatives aux rapports entre assemblée citoyenne et assemblée parlementaire (droit de déposer des recommandations au Parlement, de participer à une réunion de commission parlementaire ou encore d'obtenir du Parlement un avis motivé sur les recommandations). Le décret confère par ailleurs de très larges prérogatives organisationnelles au conseil citoyen, au point que certains y voient une délégation excessive du pouvoir réglementaire, contrevenant aux principes d'unité du pouvoir réglementaire et de responsabilité politique (K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht » (Burgerparticipatie in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement), *op. cit.*, p. 207).

Dès lors que l'essentiel de la réglementation ne concernait pas le fonctionnement du Parlement, il va de soi qu'il n'était pas concevable d'instituer le dialogue citoyen par le biais du règlement d'assemblée³⁶. Le décret procède certes à quelques incursions sur le terrain de l'autonomie parlementaire, lorsqu'il règle la manière dont les recommandations des assemblées citoyennes doivent être traitées par le Parlement (tant sur le plan de la prise en considération que de la discussion et du suivi). Si elles constituent bien des ingérences dans l'organisation interne du Parlement, les obligations procédurales qui pèsent sur celui-ci à cette occasion se justifient toutefois au nom de l'exigence de légalité. La section de législation du Conseil d'État admet en effet de longue date que le législateur peut exceptionnellement intervenir dans le domaine de l'organisation interne des assemblées lorsque les droits des citoyens sont en cause³⁷. En d'autres termes, toute règle relative au fonctionnement du Parlement qui concerne les droits et obligations des tiers – qu'il s'agisse de leur reconnaître des droits ou de leur imposer des obligations – doit être reprise dans une disposition légale pour avoir une force contraignante³⁸.

16. La compétence du législateur pour agir n'en demeure pas moins fragile. Bien sûr, le raisonnement qui précède ne vaut que pour autant que les règles fixant les modalités de dialogue entre les assemblées citoyennes et le Parlement n'excèdent pas ce que la Constitution permet, conformément à l'article 33 de la Constitution. Mais il y a plus. L'intervention du législateur fédéré dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement n'est pas permise du seul fait que les règles adoptées produiraient des effets juridiques à l'égard des tiers. Lorsque ces règles apportent des modifications substantielles au fonctionnement du Parlement, leur adoption ne saurait vraisemblablement être justifiée qu'au titre de leur autonomie constitutive. C'est en tout cas ce qu'il ressort d'une jurisprudence émergente du Conseil d'État, qui a déjà pu considérer que le fait de contraindre une assemblée parlementaire à délibérer et à voter sur les conclusions d'un organe de délibération citoyenne constituait une modification substantielle du Parlement³⁹. Si la frontière entre ce qui affecte ou non le fonctionnement du Parlement de manière substantielle demeure floue⁴⁰, on peut se demander si la Communauté germanophone pouvait encadrer la réception des conclusions des assemblées citoyennes par le Parlement sans se prévaloir de l'autonomie constitutive. Dans la négative, le législateur germanophone aurait excédé sa compétence en reconnaissant aux citoyens tirés au sort des droits à l'égard du Parlement, quand bien même son intervention était

36 Tout au plus aurait-il pu être régulier que les débats entre les citoyens et les parlementaires, qui marquent la deuxième phase du processus de dialogue citoyen, soient quant à eux régis par le règlement plutôt que par un décret.

37 Voy. notamment C.E., avis n° 48.754 et 48.755 donné le 15 décembre 2010 sur les avant-projets de décret portant assentiment à un accord de coopération portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne. À ce sujet, voy. J. CLARENNE et C. ROMAINVILLE, « La légalité face à l'autonomie des assemblées parlementaires et des gouvernements », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 444.

38 Cela a encore été confirmé par le Conseil d'État dans son avis du 29 décembre 2020, dans lequel il précise sa jurisprudence en affirmant que « lorsque les questions à traiter ne relèvent pas exclusivement de l'autonomie du parlement mais concernent les droits et obligations de tiers, leur règlement ne peut être confié directement au parlement, agissant par la voie d'un règlement d'assemblée ou par l'intermédiaire de ses organes, mais doivent être confiés "conformément au droit commun" au "pouvoir législatif dans toutes ses composantes" » (avis n° 68.041/AG précité, p. 20).

39 C.E., section de législation, avis n° 63.347/2 donné le 25 juin 2018, p. 3.

40 Dans un avis ultérieur rendu en assemblée générale, le Conseil d'État a en effet semblé vouloir traiter de manière distincte la question des modifications substantielles au fonctionnement du Parlement et celle des obligations procédurales pesant sur le Parlement : « la proposition n'impose aucune modification substantielle au fonctionnement du Parlement et elle ne contraint pas non plus ce dernier à délibérer ou à voter sur les conclusions des travaux de l'assemblée et du conseil créés par la proposition » (avis n° 68.041/AG précité, p. 11).

requis au titre de l'exigence de légalité. En effet, la construction d'un nouveau processus délibératif ne fait partie des matières relevant de l'autonomie constitutive d'aucune des entités fédérées du pays.

À suivre ce raisonnement, la seule option juridique valide aurait été de rapatrier dans le règlement les dispositions relatives à l'organisation de la phase de réception, de discussion et de suivi parlementaire⁴¹. Une telle solution – retenue par les assemblées parlementaires bruxelloises et wallonne dans le cadre des commissions délibératives – n'est certes pas sans écueil, puisque le règlement ne peut produire d'effets juridiques à l'égard des citoyens tiers au Parlement. Comme l'a rappelé le Conseil d'État, « une obligation à l'attention du Parlement consacré dans un règlement parlementaire s'analyse en définitive en un ordre que l'assemblée parlementaire s'adresse à elle-même et dont elle demeure maîtresse »⁴². Le recours au règlement aurait néanmoins le mérite de contourner les obstacles constitutionnels qui continuent aujourd'hui de fragiliser la solidité de l'édifice délibératif ambitieux sagement bâti par la Communauté germanophone⁴³.

Titre 2. Les principes directeurs du dialogue citoyen, marqueurs d'un mode de délibération singulier

17. Après s'être intéressé au fondement constitutionnel fragile sur lequel repose le processus de dialogue citoyen, il convient désormais de se tourner vers le contenu du décret lui-même. Nous proposons dans les pages qui suivent de mettre en exergue les singularités de l'encadrement des différentes phases du processus délibératif, au travers de l'analyse de trois principes directeurs qui ont guidé le législateur⁴⁴ : un principe de permanence du dialogue citoyen, dont le conseil citoyen est la cheville ouvrière (Chapitre 1) ; un principe de représentativité des assemblées citoyennes (Chapitre 2) ; un principe de qualité de la délibération (Chapitre 3). Si ces principes ont une influence déterminante sur le régime juridique du processus de dialogue citoyen, leur mise en œuvre doit être bien comprise.

Chapitre 1. Le principe de permanence du dialogue citoyen : le conseil citoyen permanent comme acteur clé du processus

18. L'institutionnalisation du dialogue citoyen par la Communauté germanophone s'explique par sa volonté de pérenniser les initiatives de démocratie délibérative au travers d'une structure organisationnelle permanente. Au cœur de cette structure figure le conseil citoyen : composé de 24 citoyens tirés au sort pour dix-huit mois parmi les citoyens ayant siégé dans de précédentes assemblées citoyennes⁴⁵, il assume les tâches de préparation, de mise en œuvre et de suivi de ces assemblées⁴⁶. Il jouit, dans l'accom-

41 Voy. dans le même sens K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht » (Burgerparticipatie, representatieve democratie en de autonomie van wetgevende vergaderingen), *op. cit.*, p. 237.

42 Avis n° 68.041/AG (précité), p. 16.

43 Notons que cette solution a d'ailleurs été retenue par le Parlement germanophone en vue de reconnaître le droit pour tout pétitionnaire d'être entendu par celui-ci, comme évoqué *supra*.

44 Doc., Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 3.

45 Le fait que le conseil soit composé de citoyens ayant précédemment participé au processus délibératif est également considéré comme un gage de qualité du processus délibératif (Doc., Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 6).

46 Art. 4, § 1^{er}, al. 1^{er}, du décret du 25 février 2019.

plissement de ses missions, d'une pleine autonomie d'organisation et de fonctionnement par rapport au Parlement. Cette liberté se manifeste notamment au niveau de la création des assemblées citoyennes.

19. Au début de chaque session parlementaire, il détermine le nombre d'assemblées citoyennes qui seront convoquées durant les douze prochains mois (entre une et trois) ainsi que les thématiques qui y seront délibérées. Il peut choisir parmi les propositions émanant d'au moins deux de ses membres, d'un groupe parlementaire, du gouvernement, ou d'au moins cent citoyens⁴⁷. Une proposition peut donc être d'initiative interne au conseil, parlementaire, gouvernementale ou citoyenne, à l'instar du mécanisme de la suggestion citoyenne existant au niveau des commissions délibératives wallonnes et bruxelloises. Les propositions doivent nécessairement fournir une explication du thème souhaité, ainsi qu'une justification que celui-ci se prête bien à une délibération citoyenne.

Le choix de la thématique est soumis à deux conditions matérielles. La thématique doit, d'une part, être conforme aux droits fondamentaux et, d'autre part, porter sur les compétences de la Communauté germanophone. À titre d'exception à cette deuxième condition, le sujet peut, dans des cas spécialement motivés et avec l'accord du bureau du Parlement, ne pas être (ou être seulement indirectement) en lien avec les compétences de la Communauté germanophone. Cette exception peut surprendre, dès lors que des recommandations sans lien direct avec les compétences communautaires ne présentent à première vue que peu d'intérêt pour le Parlement⁴⁸. Elle permet néanmoins d'éviter que des sujets présentant un grand intérêt pour la population et, le cas échéant, pour le Parlement doivent être écartés en raison de l'absence de lien avec les compétences de la Communauté. Tel pourrait par exemple être le cas de la question de l'avenir de l'État belge et de l'évolution de ses structures, qui présente un évident intérêt pour la Communauté germanophone quand bien même ses pouvoirs d'action en la matière sont limités.

C'est au conseil citoyen qu'il revient d'apprécier seul si les propositions qui lui sont soumises passent la rampe des deux conditions précitées. Il est aussi compétent pour fixer d'éventuelles modalités supplémentaires relatives au dépôt des propositions de thématiques⁴⁹. Il est en outre prévu qu'« à l'issue de la discussion sur le choix des thèmes, le conseil citoyen formule précisément la question qui devra être soumise à la consultation dans le cadre d'une assemblée citoyenne »⁵⁰. Selon les termes du décret, c'est donc à une question précise posée par le conseil citoyen que les assemblées citoyennes doivent répondre. À titre d'illustration, à la suite d'un appel à propositions auprès de la population, le conseil citoyen a érigé en 2020 une première assemblée

47 « Le nombre de propositions qui peuvent être soumises par le même groupe et par le gouvernement est limité à trois par année civile. Les propositions présentées par les citoyens doivent indiquer les nom, prénoms, adresse et signature de tous les citoyens soutenant cette initiative » (art. 7, § 2, al. 2, du décret du 25 février 2019).

48 K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht » (Burgerparticipatie in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement), *T.B.P.*, 2020/4, p. 206. L'auteur considère qu'une telle exception aurait pu se comprendre s'il s'agissait de permettre de traiter des thématiques qui sont sujettes à une répartition des compétences complexe. Tel n'était néanmoins pas l'intention – bien moins restrictive – du législateur, comme le démontre la lecture des travaux préparatoires : il s'agissait de permettre qu'un thème d'une actualité brûlante et qui ferait l'objet d'intenses débats dans la population, mais sans lien avec les compétences de la Communauté germanophone, puisse malgré tout être sélectionné (*Doc.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 8).

49 Art. 7, § 2, al. 4, du décret du 25 février 2019.

50 Art. 7, § 3, du décret du 25 février 2019. Il est précisé qu'« au moins deux tiers des membres du conseil citoyen doivent être présents pour que cette décision puisse être prise ».

citoyenne consacrée à la thématique des « soins médicaux », qu'elle a intitulé comme suit : « Les soins nous concernent tous ! Comment améliorer les conditions du personnel et des patients ? »⁵¹.

20. Outre le pouvoir qu'il détient de déterminer l'objet des assemblées citoyennes, le conseil citoyen est encore habilité à prendre une série de décisions relatives à leur organisation : il détermine leur composition⁵², leur durée, le lieu, leur programme et leur budget ; il crée un groupe consultatif chargé de la collecte d'informations et de documentation ; il désigne les animateurs des débats, les experts et représentants d'intérêts qui seront entendus⁵³. Ses missions correspondent peu ou prou à celles qui sont confiées au comité d'accompagnement dans le cadre des commissions délibératives, lequel est composé de chercheurs et praticiens dans le domaine de la participation citoyenne⁵⁴.

On le voit. Le conseil citoyen jouit d'un pouvoir considérable sur la manière dont les assemblées organisent leurs travaux. Ses membres ne participent toutefois pas directement aux discussions. Une fois créées, les assemblées jouissent donc d'une certaine liberté dans la conduite des délibérations. Les séances sont structurées par un ou plusieurs animateurs, mais les citoyens participants demeurent maîtres du déroulement de celles-ci, que ce soit par exemple au niveau de la méthodologie de discussion ou des personnes à auditionner⁵⁵. Au terme des délibérations, chaque assemblée citoyenne est chargée de formuler à destination du Parlement des recommandations dont elle détermine librement le contenu⁵⁶.

21. La permanence de la structure de dialogue citoyen est également garantie par l'existence d'un soutien administratif et organisationnel émanant de l'administration parlementaire. Le conseil citoyen et les assemblées citoyennes bénéficient d'un secrétaire permanent. Il agit donc sous le contrôle du conseil, qui est habilité à lui donner des ordres dans le cadre des missions qui lui sont assignées⁵⁷. Le secrétaire permanent n'en demeure pas moins organiquement rattaché au Parlement. Il est désigné par le greffier du Parlement – et selon les critères et la procédure qu'il décide – parmi le personnel de son administration. Il peut recourir, dans l'exercice de ses tâches de gestion, aux services du Parlement.

51 Quatre autres assemblées citoyennes ont vu le jour depuis lors sur les thématiques de « l'éducation inclusive », du « logement », des « compétences numériques » et de « l'intégration des personnes immigrées ».

52 Nous développons ce point *infra* à la faveur de l'examen du principe de représentativité.

53 Art. 8 du décret du 25 février 2019.

54 Art. 25/1, § 9, du Règlement du Parlement régional bruxellois ; art. 42ter, § 9, du Règlement de l'Assemblée de la COCOF ; art. 130bis, § 12, du Règlement du Parlement wallon. À la faveur d'une modification réglementaire intervenue en 2023, ces articles indiquent que le comité peut également être composé « au maximum d'un citoyen ayant participé à un dispositif de démocratie délibérative ».

55 C. NIESEN et M. REUCHAMPS, « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *op. cit.*, p. 25.

56 Dans ce cadre, les assemblées sont libres de suggérer le dépôt d'un projet ou d'une proposition de décret, bien qu'une telle proposition ne lie en rien les parlementaires ou les ministres compétents (*Doc.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n°284/1, p. 10).

57 Conformément à l'article 11 du décret, c'est à lui qu'il revient d'assurer la gestion courante du dialogue citoyen. Il est notamment chargé d'assurer la préparation et l'exécution des décisions du conseil citoyen aux séances desquelles il assiste avec voix consultative (art. 4, § 2, al. 2, du décret du 25 février 2019).

Chapitre 2. Le principe de représentativité : le tirage au sort comme mode de sélection

22. L'une des originalités majeures du processus délibératif est le recours au tirage au sort, plutôt qu'à l'élection ou à l'autosélection, comme mode de sélection des membres des assemblées citoyennes. Traditionnellement, la technique du tirage au sort – assortie d'une méthode d'échantillonnage de la diversité des profils – est réputée favoriser une « représentation-miroir », en tant qu'elle serait plus à même de figurer les différents segments et préférences de la communauté politique⁵⁸. En l'espèce, les auteurs de la proposition de décret ont clairement justifié la sélection aléatoire des participants comme garante du principe de représentativité. L'objectif affiché était d'impliquer dans le processus délibératif des profils de citoyens qui ne prennent généralement pas part au débat public⁵⁹. La poursuite de cet objectif trouve sa traduction dans le choix des modalités du tirage au sort (Section 1) ainsi que des conditions de sélection des citoyens (Section 2).

Section 1. Les modalités du tirage au sort

23. Comme précédemment évoqué, le conseil citoyen joue un rôle central dans la composition des assemblées. Il est compétent pour la fixation du nombre de citoyens composant chaque assemblée citoyenne, qui peut varier entre 25 et 50 membres. C'est à lui que revient également le pouvoir de fixer librement, sur proposition du secrétariat, les modalités du tirage au sort moyennant la prise en compte « d'une représentation équilibrée des sexes et des tranches d'âge, d'un équilibre géographique et d'une mixité socio-économique »⁶⁰. Il est libre d'ajouter des critères de sélection, lorsque la nature du thème le requiert, et ce « en vue d'obtenir une composition aussi représentative que possible de la population concernée »⁶¹.

24. Ces modalités de sélection ont vocation à renforcer la représentativité des assemblées à un double titre.

En son principe, le tirage au sort garantit tout d'abord l'égalité entre les citoyens dans la sélection⁶². Le tirage au sort doit permettre de remédier à la sous-représentativité de certains groupes au sein des institutions politiques, puisque chaque citoyen a une chance égale d'être tiré au sort et de prendre part aux débats⁶³. Bien sûr, afin que cette chance soit réelle, il faut que les processus délibératifs soient en mesure d'accueillir

58 J. PITSEYS, « Transparence et mutisme de la représentation politique : l'idéal de similarité », *Revue philosophique de Louvain*, n° 3, 2017, p. 504.

59 Doc., Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 4.

60 Art. 3, § 2, al. 1^{er}, du décret du 25 février 2019.

61 Art. 3, § 2, al. 1^{er}, dernière phrase, du décret du 25 février 2019.

62 C'est d'ailleurs en tant qu'il est la plus pure expression du principe d'égalité que le tirage au sort est généralement considérée comme le mécanisme de sélection démocratique ultime. « The view that lotteries are the ultimate democratic selection mechanism rests on a sound conceptual basis. Lotteries express a strict principle of equality as well as a principle of impartiality between citizens. Random selection, unlike election, does not recognize distinctions between citizens, because everyone has exactly the same chance of being chosen once they have been entered into the lottery. Given enough rotation and a small enough population, actual access to power is strictly equalized over the long term » (H. LANDEMORE, *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2020, p. 90).

63 Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011, p. 195.

un nombre significatif de citoyens au fil du temps⁶⁴. Au regard de la proportion de personnes tirées au sort dans le cadre du processus de dialogue citoyen par rapport au nombre d'habitants dans la Communauté germanophone, il existerait 67 % de chance qu'un habitant soit tiré au sort au cours de sa vie⁶⁵.

Ensuite, les critères d'échantillonnage visant à garantir l'inclusion de la diversité des profils et intérêts représentés dans la population. En l'espèce, la représentation de la diversité est recherchée par l'exigence d'une représentation équilibrée en termes de sexe, d'âge, de lieu de résidence et de niveau socio-économique. Bien que le recours à cette technique puisse être perçu, à première vue, comme altérant la nature égalitaire du tirage au sort, il permet d'éviter la représentation disproportionnée de certains profils et de s'assurer de la présence de catégories généralement peu représentées⁶⁶.

25. En son article 3, § 3, le décret vient nuancer le principe de représentativité, en établissant que « la participation à une assemblée citoyenne est volontaire ». Les citoyens tirés au sort sont libres de se désister. Cette liberté de participation se comprend aisément, tant sur le plan pratique que conceptuel. D'un côté, il apparaît peu concevable que les citoyens acceptent effectivement de se soumettre à une obligation de participation à un processus délibératif, *a fortiori* le week-end. D'autre part, la liberté est généralement considérée comme un élément constitutif de l'idéal délibératif. Elle va de pair avec une exigence de sincérité des prises de position⁶⁷.

Quand bien même cette liberté de participer serait une condition de la qualité épistémique des débats, elle menace la représentation de la diversité des assemblées citoyennes. Le caractère non obligatoire de la participation citoyenne peut avoir pour effet que certaines catégories de personnes soient systématiquement moins représentées que d'autres, à la fois dans les débats et dans les politiques concrètes qui en résultent. L'on observe généralement une surreprésentation des citoyens hautement éduqués et politiquement actifs, infériorisant notamment certains profils socio-économiques⁶⁸. Cette perte de représentativité due au caractère volontaire de la participation justifie donc le recours à des règles d'échantillonnage, qui ont non seulement pour visée que le tirage au sort parmi les volontaires garantisse la diversité des profils attendue, mais aussi qu'une personne qui se désiste soit remplacée par une personne ayant un profil similaire.

64 Cela dépend en particulier du nombre de processus de délibération citoyenne existants, du nombre de citoyens qui sont tirés au sort dans le cadre de ces processus – qui doit être à la fois suffisamment élevé pour garantir la représentativité et suffisamment bas pour rendre la délibération effective – et de la fréquence de rotation de chacun d'eux (H. LANDEMORE, *Open Democracy*, op. cit., p. 91).

65 H. LANDEMORE, *ibidem*, p. 91, citant Min Reuchamps.

66 Comme le note Hugues Dumont, la technique du tirage au sort honore déjà la règle de l'égalité « en ce qu'elle est à même de produire une assemblée statistiquement représentative de la diversité économique, sociale et culturelle qui caractérise la collectivité au sein de laquelle la sélection a été opérée, cette représentativité étant supérieure à celle des assemblées d'élus qui ont majoritairement un niveau de revenu et un niveau d'études supérieur à la moyenne des citoyens représentés ». Mais l'échantillonnage doit en outre permettre de contrer, dans les faits, le faible taux de participation des citoyens les moins scolarisés. (H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », *Revue de droit et de criminologie de l'ULB – e-legal*, vol. 7, 2023). Voy. à ce propos les développements qui suivent.

67 À ce sujet, voyez J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouveau de la démocratie représentative ?*, op. cit.

68 Pour une analyse des causes du refus de prendre part au processus délibératifs, voy. V. JACQUET, « Explaining non-participation in deliberative mini-publics », *European Journal of Political Research*, n° 56, 2017, p. 640-659. Voy. également J. JENNSTÄL, « Deliberative Participation and Personality: The Effects of Traits, Situations and Motivation », *European Political Science Review*, vol. 10, n° 3, 2018, p. 417-440.

26. Le Conseil d'État a récemment précisé ce qu'il convenait à son estime d'entendre par la notion de « représentativité » : elle renverrait, dans un sens sociologique, à la perspective d'une répartition équilibrée des personnes tirées au sort sur le plan démographique et géographique. En revanche, ajoute-t-il, « ce concept ne signifie pas pour autant que le tirage au sort ainsi encadré doive être considéré comme garantissant la représentativité politique des habitants tirés au sort par rapport à la population au sein de laquelle ce tirage au sort a été effectué, aucun lien comparable à celui résultant de l'élection ne pouvant être établi de la sorte »⁶⁹. Il en ressort que les citoyens tirés au sort ne sauraient être considérés comme des représentants du peuple, s'exprimant en son nom⁷⁰.

Le raisonnement se comprend aisément. La sélection des représentants par le tirage au sort ne fait intervenir aucune forme d'autorisation de la part des citoyens non tirés au sort, n'étant dès lors créatrice d'aucun lien formel de confiance entre représentants et représentés⁷¹. Les citoyens tirés au sort ne sont pas non plus responsables devant la population et n'ont aucun compte à rendre. L'absence de lien de confiance et l'irresponsabilité des citoyens tirés au sort les privent donc de la légitimité d'autorisation et de redevabilité qui caractérise le mandat représentatif. Le fait d'ôter aux assemblées tirées au sort toute nature représentative nous paraît toutefois excessif. Celles-ci reflètent l'émergence d'une forme complémentaire de représentation à celle des représentants élus, fondée sur une légitimité de similarité⁷². Si les citoyens tirés au sort ne peuvent se prévaloir d'un quelconque mandat qui leur aurait été délivré par la population, ils ont vocation à représenter ce que l'opinion publique pourrait penser « dans une situation idéale de délibération »⁷³. La valeur représentative des assemblées citoyennes ne se limite donc pas à la représentativité de leur composition, mais se comprend également au travers des vertus de la délibération. « L'écart existant entre représentants et représentés est censé être comblé non par des interactions entre eux, mais par le fait que, en vertu des caractéristiques de la situation dans laquelle ils sont placés, les représentants – ici les citoyens tirés au sort – expriment collectivement le point de vue que les représentés adopteraient s'ils avaient l'occasion de délibérer et de décider tous ensemble »⁷⁴.

Section 2. Les conditions de participation

27. Pour pouvoir participer à une assemblée citoyenne, le citoyen doit être inscrit dans les registres de la population ou des étrangers dans une commune de langue allemande, être âgé de seize ans accomplis, ne pas être sous le coup d'une exclusion ou d'une suspension du droit de vote, et ne pas exercer l'un des mandats ou des fonctions jugés incompatibles par le décret. Le conseil a quant à lui la possibilité d'exclure certaines des personnes tirées au sort pour des motifs déontologiques, « par exemple, dans

69 Avis n° 68.041/AG (précité), p. 18.

70 « Een dergelijk systeem stelt de burger immers niet in staat om zich vertegenwoordigd te achten door de leden van de burgervergaderingen, en om zich te vereenzelvigen met de door hen genomen aanbevelingen » (K. MUYLLE, « Kroniek Parlementair Recht » (Burgerparticipatie, representatieve democratie en de autonomie van wetgevende vergaderingen), *op. cit.*, p. 237).

71 J. PARKINSON, *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, *op. cit.*, p. 29 et s. L'auteur en tire pour conséquence qu'il est inenvisageable sur le plan de la légitimité démocratique de confier un pouvoir décisionnel à une assemblée dont les membres sont désignés par la voie du tirage au sort.

72 H. DUMONT, « L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif », *op. cit.*

73 H. POURTOIS, « Les élections sont-elles essentielles à la démocratie ? », *op. cit.*, p. 430.

74 *Ibidem*.

le cas d'un très grand intérêt personnel »⁷⁵. Il ressort des travaux préparatoires que « Tel pourrait être le cas, par exemple, si le patron d'une entreprise de construction routière est invité à participer à un dialogue sur le thème de la construction routière. En pareille hypothèse, il serait certainement préférable d'écouter l'entrepreneur en tant qu'expert ou partie prenante plutôt que de l'impliquer directement dans les discussions »⁷⁶. La décision du conseil doit être dûment motivée et est susceptible de recours auprès du bureau du Parlement⁷⁷.

Ces conditions de participation appellent plusieurs commentaires.

28. *Primo*, il n'existe pas de condition de nationalité, tout citoyen pouvant être sélectionné pour autant qu'il soit domicilié sur le territoire de la région de langue allemande. Si un choix identique a été posé par le Parlement bruxellois pour ses commissions délibératives, le Parlement wallon et le législateur fédéral ont quant à eux décidé de conditionner la participation à leurs processus délibératifs aux seuls nationaux. L'absence d'uniformité selon les collectivités se double d'une absence de justification quant aux choix posés.

Pourtant, la consécration ou non de l'exigence de nationalité dans le régime juridique des processus délibératifs n'est pas une question de pure opportunité. En vertu de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, les droits politiques ne peuvent en principe être réservés qu'aux seuls belges. La question est donc de savoir si le droit de prendre part à une assemblée citoyenne équivaut à un droit politique, traditionnellement considéré comme le droit de participer à l'exercice de la puissance publique⁷⁸. Le Conseil d'État a récemment jugé que la participation à des commissions mixtes ou panels citoyens au niveau de la Chambre des représentants ne pouvait être considérée comme telle, « compte tenu de la nature limitée des prérogatives » leur étant reconnues⁷⁹. Reste à savoir si le Conseil d'État visait le fait que la loi fédérale en question ne lie pas la Chambre aux conclusions rendues par l'organe délibératif concerné, ou qu'elle ne confère aux citoyens tirés au sort qui y siègent aucun droit procédural à l'égard de l'assemblée parlementaire.

À suivre cette seconde interprétation, seuls les nationaux devraient pouvoir participer à un processus délibératif lorsque celui-ci confère aux participants des prérogatives créatrices d'obligations à l'égard du Parlement⁸⁰. Une telle hypothèse serait une fois de plus susceptible de fragiliser le décret germanophone. Dès lors que les prérogatives reconnues aux citoyens tirés au sort font peser d'importantes contraintes procédurales sur le Parlement, n'aurait-il en effet pas fallu réserver aux seuls nationaux le droit d'être tiré au sort ?

75 Art. 3, § 4, al. 2, du décret du 25 février 2019.

76 Doc., Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 5.

77 On peut se demander si la compétence quasi juridictionnelle reconnue au bureau du Parlement peut être analysée comme une sorte de nouveau (mini)contentieux sur des droits politiques. Selon l'article 145 de la Constitution, ce contentieux est du ressort des cours et tribunaux, « sauf les exceptions établies par la loi » (au sens de la loi fédérale, dès lors que la disposition doit être lue en combinaison avec l'article 161 de la Constitution, lequel est postérieur à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980).

78 Rappelons que selon la Cour constitutionnelle, les droits politiques au sens de l'article 8 de la Constitution sont ceux qui trouvent leur fondement « dans le droit qu'a le citoyen de prendre part à l'exercice de la souveraineté » (C.C., n° 109/2020, 16 juillet 2020, B.5.1).

79 Avis n° 71.651 (précité), p. 31.

80 Si tel n'est pas le cas, la consécration d'une exigence de nationalité devrait en revanche être dûment justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

Certes, il demeure pour l'heure plaidable de considérer que les prérogatives procédurales dont jouissent les citoyens tirés au sort ne constituent pas des droits politiques au sens de l'article 8 de la Constitution. Toutefois, les incertitudes qui pèsent sur le critère de la nationalité comme condition de participation à un processus délibératif ne peuvent une nouvelle fois masquer la difficulté de bâtir un droit de la démocratie délibérative sans base constitutionnelle solide.

29. *Secundo*, le législateur germanophone fixe à seize ans l'âge minimum pour être membre d'une assemblée citoyenne. Ce choix correspond à d'autres réformes entreprises au niveau belge, visant à ramener à seize ans la jouissance de toute une série de droits de participation à la vie politique (qu'il s'agisse du droit de vote, du droit de pétition ou du droit de prendre part à un processus délibératif) dans l'objectif notamment de stimuler l'intérêt des plus jeunes pour la politique. L'on observe ainsi, avec la multiplication des outils délibératifs institutionnalisés, un abaissement progressif de la majorité politique, en dépit des incohérences qui subsistent.

En l'espèce, le choix a été justifié par la volonté de combiner deux exigences contradictoires : une condition de maturité pour participer à une assemblée citoyenne justifiant l'existence d'un âge minimum, d'un côté et, de l'autre, une volonté de participation accrue de la jeunesse à la vie politique, laquelle serait détentrice d'une « expertise » spécifique sur certaines questions⁸¹.

30. *Tertio*, le décret liste treize mandats ou fonctions incompatibles avec la possibilité d'être membre d'une assemblée citoyenne. Inspirée de l'article 224 du Code judiciaire qui identifie les personnes exclues des jurys d'assises, cette liste est particulièrement restrictive, et manque en outre de cohérence. Elle exclut non seulement du processus la plupart des titulaires d'un mandat politique, en ce compris au niveau local, mais aussi des catégories de citoyens plus étonnantes et particulièrement larges. Sont ainsi visés « titulaires d'une fonction de l'ordre judiciaire », ou encore ceux qui assument « une fonction sous le contrôle direct du Parlement ou du gouvernement, à l'exception des membres du personnel de l'enseignement communautaire »⁸². Si l'objectif de sélectionner des citoyens éloignés de la vie politique permet de comprendre l'exclusion de tout profil actif dans l'un des pouvoirs, on peut se demander si le législateur ne constitue pas ici une brèche trop importante dans la vertu d'égalité propre au tirage au sort. Force est par ailleurs d'observer le caractère disproportionné de certaines exclusions. On peut par exemple se demander, au regard de l'objectif poursuivi, pourquoi un membre du CPAS ne peut être tiré au sort alors que le chef de cabinet d'un membre du gouvernement pourrait valablement siéger au sein d'une assemblée citoyenne⁸³.

Chapitre 3. Le principe de qualité de la délibération : un processus en deux temps

31. Le troisième principe directeur du régime juridique du dialogue citoyen est la qualité du processus délibératif. Il ressort des travaux préparatoires que cette qualité

81 *Doc.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 5.

82 Art. 3, § 4, al. 1^{er}, l), du décret du 25 février 2019.

83 Notons que l'article 5, § 1^{er}, 5^e, d), de la loi précitée du 2 mars 2023 exclut quant à elle que puissent être invitées à siéger au sein d'une commission mixte (ou d'un panel citoyen, en vertu de l'article 16) au niveau de la Chambre les personnes qui exercent la fonction de « membre d'un organe stratégique d'un membre du gouvernement fédéral, membre d'un cabinet d'un membre de gouvernement des régions et des communautés ».

doit être atteinte avant tout par une modération qualifiée, une bonne information des citoyens ainsi qu'un échange transparent et constructif avec les parlementaires et les ministres⁸⁴. Dans cette perspective, le législateur décréta a divisé le processus délibératif en deux phases, l'une consacrée à la délibération au sein des assemblées citoyennes (Section 1), l'autre relative à la réception et au suivi des recommandations par le Parlement (Section 2).

Section 1. La délibération au sein des assemblées citoyennes

32. Les instances du dialogue citoyen jouissent d'une large autonomie dans l'organisation de la phase de délibération au sein des assemblées citoyennes. Contrairement à ce qui prévaut au niveau du mécanisme des commissions délibératives, il existe très peu de règles balisant la conduite des délibérations au sein des assemblées. Le processus délibératif se caractérise toutefois par une exigence d'information de qualité des citoyens tirés au sort et la règle du consensus dans la prise de décision.

33. La qualité des délibérations est tout d'abord réputée reposer sur une étape d'information des citoyens participants quant aux aspects essentiels de la problématique en discussion, afin qu'ils puissent formuler leurs recommandations en connaissance de cause⁸⁵. Le conseil citoyen désigne non seulement les experts et représentants d'intérêts qui seront auditionnés par l'assemblée, mais procède également à la désignation d'un groupe consultatif chargé de collecter la documentation à mettre à la disposition des citoyens. Il confie en outre la conduite des travaux des assemblées citoyennes à un animateur en charge de modération des débats.

34. Il est frappant de constater, en revanche, que le décret ne balise pas plus avant les modalités de discussion au sein des assemblées citoyennes. Contrairement au régime juridique des commissions délibératives, aucune règle ne détermine si les discussions se déroulent en plénière ou par groupes réduits, ni même si les réunions des assemblées citoyennes sont publiques ou confidentielles. Seule la pratique permet de donner quelques indications à cet égard. Tandis que l'organisation délibérative des assemblées varie au gré des réunions, il semble qu'il existe un principe implicite de discrétion des débats. Les réunions ne sont pas expressément ouvertes au public. Elles ne font par ailleurs pas l'objet d'un compte rendu intégral accessible en ligne, mais seulement d'un rapport synthétique. Loin de devoir être considérée comme un défaut de transparence, cette pratique trouve pleinement à se justifier au regard du modèle des mini-publics délibératifs, en tant que protection de la liberté de parole des participants contre les pressions extérieures.

35. S'il n'existe une nouvelle fois aucune règle quant aux modalités de rédaction des recommandations, leur adoption fait quant à elle l'objet d'un encadrement décreta. La prise de décision au sein des assemblées est soumise à la règle du consensus⁸⁶. Dans l'hypothèse où aucun accord ne peut être trouvé malgré les tentatives de conciliation, des quorums s'appliquent. La décision doit être prise à la majorité des quatre cinquièmes, à la condition que quatre cinquièmes des membres de l'assemblée citoyenne

84 « Die Qualität des Deliberationsprozesses soll vor allem durch eine qualifizierte Moderation, eine ansprechende Information der Bürger und einen transparenten und konstruktiven Austausch mit den Parlamentariern und den Ministern erreicht werden » (*Doc.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 3).

85 Voy. l'intervention du président du Parlement de la Communauté germanophone de l'époque, Alexander MIESEN (C.R.I., Parl. Comm. germ., 2018-2019, séance du 25 février 2019, PLEN n° 62, p. 9).

86 Le même principe prévaut au niveau du conseil.

concernée soient présents⁸⁷. Il est également prévu que les citoyens ayant voté contre la décision ont le droit de motiver leur opinion divergente dans un avis motivé joint à la décision⁸⁸.

On observe donc une tension entre cet idéal d'unanimité manifesté par la valorisation du consensus et la nécessité de préserver une règle de majorité, au nom de l'efficacité du processus. Selon les travaux préparatoires, ce principe décisionnel a avant tout pour objectif « de conférer la plus grande légitimité possible aux recommandations »⁸⁹. Il s'inscrit dans l'optique de dépasser la logique de confrontation d'argumentations opposées caractéristique du débat parlementaire, et d'ouvrir une dynamique de conciliation des points de vue par la discussion. De nature subsidiaire, l'application du principe majoritaire est une voie de dernier recours, destinée à garantir que le processus puisse en tout état de cause aboutir à une décision, même si le consensus se révèle impossible.

Section 2. La réception et le suivi des recommandations par le Parlement

36. À l'issue de l'adoption des conclusions de l'assemblée citoyenne, le processus délibératif entre dans une nouvelle phase, par la transmission des recommandations au Parlement. La réception des recommandations d'une assemblée citoyenne par la commission permanente compétente initie un nouveau moment délibératif permettant aux citoyens composant ladite assemblée de prendre part à la discussion parlementaire des recommandations avec les mandataires politiques chargés d'en assurer la mise en œuvre⁹⁰. La procédure prévue repose sur le dialogue et la transparence, de sorte à placer les citoyens et responsables politiques sur un pied d'égalité⁹¹.

37. L'article 9, § 2, du décret du 25 février 2019 prévoit ainsi que la commission parlementaire saisie par le bureau du Parlement des recommandations finales est tenue d'organiser « une séance publique au cours de laquelle les recommandations seront présentées par une délégation de l'assemblée citoyenne et débattues ensuite avec les membres de la commission et les ministres compétents. À cet effet, tous les membres de l'assemblée citoyenne sont invités ».

Cette première séance parlementaire doit être suivie de la rédaction par les parlementaires – en collaboration avec les ministres compétents – d'un avis sur chacune des recommandations. Dans les travaux préparatoires, il est indiqué que les réunions consacrées à cette mission ne devraient pas être publiques, afin de préserver les responsables politiques contre toute influence extérieure et d'éviter qu'ils ne définissent leur position sur la base de l'image qu'ils souhaitent renvoyer⁹². Dans son avis, la commission doit indiquer « si et comment les recommandations devront être mises en œuvre ». Dans l'hypothèse où une recommandation est rejetée, ce rejet doit faire l'objet d'une

87 Le législateur germanophone a jugé que le conseil citoyen ne pouvait être soumis à des exigences de quorum aussi élevées, dès lors que ses décisions portaient essentiellement sur des questions d'organisation, et requerraient de ce fait une large capacité d'action (*Doc.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 7). En l'absence de consensus, la décision est prise à la majorité des deux tiers, à la condition que la majorité des membres soit présente.

88 Art. 3, § 5, du décret du 25 février 2019.

89 *Doc.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 5-6.

90 Si l'existence de l'assemblée citoyenne prend fin une fois les recommandations adoptées, ses membres ont donc quant à eux encore un rôle à jouer au moment de la remise de celles-ci au Parlement.

91 *Doc.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 9.

92 *Doc.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 9.

motivation séparée. Une deuxième réunion publique de commission est alors organisée, en vue de discuter de l'avis rendu avec les membres de l'assemblée citoyenne et, plus particulièrement, de débattre des motifs invoqués en soutien du rejet éventuel de certaines recommandations⁹³. Cette règle de motivation tend à compenser quelque peu l'absence de pouvoir décisionnel des citoyens en faisant de leur voix une sorte d'étalon de mesure de la légitimité de la décision des députés.

38. Le contrôle de la mise en œuvre des recommandations ne s'arrête pas là. En son article 10, le décret confie au conseil citoyen une mission de suivi, qui dure autant de temps que nécessaire⁹⁴. Le conseil citoyen dispose à cet effet de l'aide du secrétaire permanent, qui est chargé de lui soumettre « à intervalles réguliers des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations »⁹⁵.

Si c'est le conseil citoyen qui est logiquement investi de la mission de suivi, les membres de l'assemblée citoyenne à l'origine des recommandations en question sont néanmoins également activement impliqués dans ce suivi. Tout d'abord, les membres de l'assemblée peuvent être informés par le conseil citoyen – « s'il le juge nécessaire » – des éventuelles avancées dans la mise en œuvre de leurs recommandations. Ensuite, et plus fondamentalement, le Parlement doit, dans un délai d'un an suivant la séance parlementaire consacrée à la discussion de l'avis de la commission sur les recommandations de l'assemblée, organiser une nouvelle réunion de commission avec les membres de l'assemblée citoyenne. Les parlementaires sont invités à y présenter et à débattre avec les citoyens présents de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations. Le décret prévoit que, si la situation l'exige, d'autres séances parlementaires peuvent être convenues afin de poursuivre le suivi⁹⁶. L'organisation de celles-ci est alors conditionnée, selon toute vraisemblance, par l'accord du Parlement.

Conclusion

39. Souvent présenté comme un « *Laboratorium* »⁹⁷ de la démocratie délibérative, le modèle de dialogue citoyen permanent érigé par la Communauté germanophone fait également figure d'expérimentation juridique grande nature : une entreprise de renouveau démocratique inédite menée dans un environnement constitutionnel trouble. Par cette contribution, nous avons tâché de rendre compte de cette double caractéristique propre à l'institutionnalisation du processus délibératif, en posant un regard critique sur la solidité des fondations du décret du 25 février 2019 ainsi que sur la singularité du régime juridique qu'il érige. Cela nous a permis de démontrer que s'il constitue une source d'inspiration en Belgique comme ailleurs, le dialogue citoyen germanophone ne saurait être considéré comme un modèle clé sur porte transposable à l'envi. Il fait face à des défis juridiques qu'il convient de prendre au sérieux. Loin de vouloir jeter un pavé dans la mare en pointant les maladies de jeunesse du mouvement d'institutionnalisation de la délibération citoyenne, nous souhaitons par ce bilan juridique de l'expérience germanophone dégager quelques points d'attention pour bâtir l'avenir de la démocratie représentative.

93 Doc., Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 284/1, p. 9.

94 Notons en outre que le Parlement confie au Bureau élargi le soin de fixer les modalités complémentaires de mise en œuvre des articles 9 et 10 (art. 27, al. 2, troisième tiret, du Règlement du Parlement de la Communauté germanophone).

95 Art. 10, al. 2, du décret du 25 février 2019.

96 Art. 10, al. 3, du décret du 25 février 2019.

97 C.R.I., Parl. Comm. germ., 2018-2019, séance du 25 février 2019, PLEN n° 62, p. 20.