

Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone

Christoph NIESSEN & Min REUCHAMPS*

Version d'auteur de l'article :

Niessen, C., & Reuchamps, M. (2019). Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 21(2426), 5-38.

En ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2019-21-page-5.htm>.

Abstract :

En février 2019, la Communauté germanophone a institué une délibération citoyenne permanente. Il s'agit d'un conseil citoyen permanent, dont les membres sont tirés au sort et qui peut initier des assemblées citoyennes ponctuelles, dont les membres sont également tirés au sort et qui ont pour mission de délibérer et de formuler des recommandations sur un sujet particulier que le conseil citoyen leur a soumis. Au terme des délibérations, les recommandations émises sont discutées de façon conjointe entre les membres de l'assemblée citoyenne et les responsables politiques germanophones concernés. En principe, ces recommandations donnent ensuite lieu à des mesures adoptées par le Parlement ou par le gouvernement de la Communauté germanophone. L'ensemble du processus a été baptisé « dialogue citoyen permanent » (« *permanenter Bürgerdialog* ») et est déjà connu à l'international sous le titre d'« *Ostbelgien Modell* ». Son instauration s'inscrit dans le sillage des initiatives participatives et délibératives qui ont vu le jour en Belgique au cours des deux dernières décennies et dont le nombre va croissant. Toutefois, le modèle mis en place en Communauté germanophone se distingue à trois égards : par son lien étroit (quasi institutionnel) avec une assemblée législative, par son caractère permanent et par sa conception combinant deux types d'instance. C. Niessen et M. Reuchamps retracent les origines du modèle et le processus de sa conception, présentent le fonctionnement et les structures du modèle, et évoquent le démarrage concret du modèle.

Table des matières

Introduction	2
I. Initiatives et dispositifs préexistants	3
1.1. Dispositifs institutionnalisés	3
1.2. Dispositifs non-institutionnalisés	6
II. Elaboration du modèle.....	6
2.1. La genèse de l'initiative	6
2.2. Le déroulement du processus décisionnel	8
2.3. Les acteurs et facteurs décisifs	12
III. Structures et fonctionnement.....	13
3.1. Le conseil citoyen (Bürgerrat).....	13
3.2. Les assemblées citoyennes (Bürgerversammlungen).....	18
3.3. Secrétariat permanent (Permanentes Sekretariat).....	21
IV. Mise en œuvre	21
Conclusion.....	23
Annexe	24

* Christoph Niessen est doctorant en sciences politiques à l'Université de Namur et l'Université catholique de Louvain. Il est boursier FRESH du F.R.S-FNRS. Contact : christoph.niessen@unamur.be.

Min Reuchamps est professeur en sciences politiques à l'Université catholique de Louvain. Contact : min.reuchamps@uclouvain.be.

Introduction

Le 25 février 2019, le Parlement de la Communauté germanophone a adopté un décret instituant un modèle de délibération citoyenne permanente. Il s'agit d'un conseil citoyen permanent, dont les membres sont tirés au sort et qui peut initier des assemblées citoyennes ponctuelles, dont les membres sont également tirés au sort et qui ont pour mission de délibérer et de formuler des recommandations sur un sujet particulier que le conseil citoyen leur a soumis. Au terme des délibérations, les recommandations émises sont discutées dans une commission conjointe entre les membres de l'assemblée citoyenne et les membres de la commission parlementaire et du ministre en charge du sujet. Les recommandations sont censées être suivies par des mesures parlementaires ou gouvernementales, l'éventuel rejet d'une recommandation devant être motivé par les responsables politiques.

L'ensemble de ce processus a été baptisé « dialogue citoyen permanent » (« *permanenter Bürgerdialog* ») et est connu à l'international sous le titre d'« *Ostbelgien Modell* »¹. Son instauration s'inscrit dans le sillage des initiatives participatives et délibératives qui ont vu le jour en Belgique au cours des deux dernières décennies et dont le nombre va croissant². Toutefois, le modèle mis en place en Communauté germanophone se distingue à trois égards : par son lien étroit (quasi-institutionnel) avec une assemblée législative, par le caractère permanent du processus, et par la conception qui combine un conseil citoyen déterminant les sujets à traiter avec des assemblées formulant des mesures à prendre par rapport aux sujets traités. Au regard de ces trois particularités, le dialogue citoyen permanent est une initiative inédite aussi bien en Belgique que dans les autres parties du monde.

L'objectif du présent *Courrier hebdomadaire* est triple. Tout d'abord, présenter les origines du modèle, en faisant état des initiatives préexistantes (chapitre 1) et en détaillant le processus de conception (chapitre 2). Ensuite, détailler le fonctionnement et les structures du modèle, en présentant les différentes composantes et leurs interactions (chapitre 3). Enfin, évoquer les tout débuts de la mise en œuvre concrète du modèle – l'installation du premier conseil citoyen datant du 16 septembre 2019 et les premières assemblées citoyennes devant prendre place en début de l'année 2020 (chapitre 4)³.

¹ Cf. C. NIESSEN, M. REUCHAMPS : « Designing a permanent deliberative dialogue: The Ostbelgien Modell in Belgium », Canberra, Centre for Deliberative Democracy and Global Governance, à paraître.

² Pour des exemples, cf. F. CLAISSE, C. LAVIOLETTE, M. REUCHAMPS, C. RUYTERS (dir.), *La participation en action*, Bruxelles, Peter Lang, 2013 ; M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC, S. DEVILLERS, « Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2344-2345, 2017 ; J. VAN DAMME, V. JACQUET, N. SCHIFFINO, M. REUCHAMPS, « Public consultation and participation in Belgium: Directly engaging citizens beyond the ballot box? », in D. AUBIN, M. BRANS (dir.), *Policy analysis in Belgium*, Bristol, Polity Press, 2017, p. 215-234.

³ Il convient de noter que les auteurs faisaient partie du groupe d'experts sollicité par le bureau du Parlement de la Communauté germanophone en vue de l'élaboration du modèle et qu'ils ont donc été impliqués à ce titre dans le processus qu'ils décrivent ici. Dès lors, le présent travail se fonde sur les observations que les auteurs ont pu réaliser à cette occasion, ainsi que sur des entretiens qu'ils ont menés avec les principaux responsables politiques. Plus précisément, tout au long du processus, les auteurs étaient en contact avec les chefs des six groupes politiques du Parlement de la Communauté germanophone : Jérôme Franssen (CSP), Alfons Velz (ProDG), Charles Servaty (SP), Gregor Freches (PFF), Michael Balter (Vivant) et Freddy Mockel (Ecolo). Après l'adoption du décret, ils ont par ailleurs mené trois entretiens complémentaires avec le ministre-président, Oliver

I. Initiatives et dispositifs préexistants

L'histoire de la participation citoyenne est relativement récente en Communauté germanophone – du moins sur le plan formel. De par la petite taille et le caractère local du territoire, et de par le fait que la grande majorité des mandataires politiques exercent une autre activité professionnelle à côté de leur mandat⁴, il existe en effet une certaine tradition de consultation informelle et de contacts réguliers entre, d'un côté, les mandataires politiques communautaires et, de l'autre côté, la société civile organisée, les mandataires locaux et les citoyens ordinaires.

Ces contacts réguliers peuvent laisser penser qu'il n'est dès lors pas nécessaire d'instaurer davantage de mécanismes de participation. Toutefois, il convient de noter que la proximité entre pouvoirs et contre-pouvoirs peut être à la fois un avantage et un inconvénient d'un point de vue démocratique. Il s'agit d'un avantage quand la distance entre gouvernants et gouvernés est réduite. Il s'agit d'un inconvénient quand cette proximité conduit à un manque de transparence et à un risque de collusion.

Au-delà des initiatives informelles, plusieurs dispositifs participatifs formels ont été développés au cours des dernières années en région de langue allemande – tant institutionnalisés que non-institutionnalisés.

1.1. Dispositifs institutionnalisés

À la veille du développement du modèle de délibération citoyenne permanente, on pouvait compter trois dispositifs participatifs institutionnalisés. Tous existent encore aujourd'hui ; ils concernent le niveau communal et sont comparables à ce qui existe dans les autres entités fédérées du pays.

Le premier dispositif réside dans les consultations populaires qui peuvent être tenues au niveau communal, à l'initiative du conseil communal ou à la demande d'un certain nombre de citoyens de la commune⁵. Le dispositif existe dans cette forme depuis 1995⁶ et il en a été fait usage à plusieurs reprises depuis lors en région de langue allemande⁷.

Paasch (ProDG), avec le président sortant du Parlement, Alexander Miesen (PFF), et avec le secrétaire général du Parlement, Stephan Thomas.

⁴ Hormis le président du Parlement, le sénateur de Communauté et les ministres, qui sont des professionnels, les membres du Parlement de la Communauté germanophone occupent une autre profession à côté de leur mandat de député. En outre, la fonction de bourgmestre est incompatible avec le mandat de député du Parlement de la Communauté germanophone en vertu du décret spécial de la Communauté germanophone du 30 mai 2016 modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ainsi que la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone (*Moniteur belge*, 6 juillet 2016), entré en vigueur le 16 juillet 2016. L'exercice d'un échevinat et la qualité de membre du Parlement de la Communauté germanophone sont quant à eux compatibles, mais la proportion de députés étant également échevins dans leur commune a reculé au cours des dernières années. Il est enfin à noter que, en Belgique, le cumul d'un mandat mayoral ou échevinal avec une fonction exécutive au niveau fédéral ou fédéré (ministre ou secrétaire d'État) est interdit.

⁵ Dans les communes de moins de 15 000 habitants, il faut au moins 20 % des habitants, dans les communes de plus de 15 000 habitants, il faut au moins 3 000 habitants. Cf. l'article 78 du décret communal de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 (*Moniteur belge*, 8 juin 2018).

⁶ D'abord dans le cadre de la loi du 10 avril 1995 complétant la nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communal (*Moniteur belge*, 21 avril 1995) ; ensuite, dans celui des articles

Le deuxième dispositif trouve son origine dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) de la Région wallonne, qui prévoit, depuis sa promulgation en avril 2004, que les conseils communaux peuvent créer des commissions consultatives (article L1122-35)⁸. À ce jour, de telles commissions consultatives locales existent dans six des neuf communes de la région de langue allemande⁹. Après le transfert de l'exercice de la compétence en matière de pouvoirs subordonnés de la Région wallonne à la Communauté germanophone¹⁰, la disposition a été reprise dans le décret communal germanophone du 23 avril 2018 (article 38)¹¹.

Enfin, le troisième et dernier dispositif consiste en l'existence d'un médiateur (en allemand, « *Ombudsmann* » ou « *Ombudsfrau* », selon que le poste est occupé par un homme ou une femme). Cette fonction a été créée par la Communauté germanophone en 2009¹². La personne a pour mission de s'informer des problèmes que les citoyens rencontrent avec le

L1141-1 à L1141-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) de la Région wallonne du 22 avril 2004 (*Moniteur belge*, 12 août 2004) ; enfin dans celui des articles 78 à 86 du décret communal de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 (*Moniteur belge*, 8 juin 2018) ; en outre, des consultations populaires communales sans cadre légal précis avaient été organisées antérieurement. Cf. T. GAUDIN, V. JACQUET, J.-B. PILET, M. REUCHAMPS, « Les consultations populaires communales en Wallonie », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2392-2393, 2018, p. 7-17.

⁷ Notamment à Weywertz (Butgenbach) en 1998 concernant la construction d'un dépôt de gravats, à Neidingen et Galhausen (Saint-Vith) en 2004 concernant la construction d'un parc d'éoliennes, à Eupen en 2015 concernant la circulation dans le centre-ville, à Espeler (Saint-Vith) en 2016 concernant l'ouverture à la circulation d'une rue reliant le village au Grand-Duché de Luxembourg, et à Recht (Saint-Vith) en 2018 concernant la construction d'un parc d'éoliennes.

⁸ « Le conseil communal peut instituer des conseils consultatifs. Par “conseils consultatifs”, il convient d'entendre “toute assemblée de personnes, quel que soit leur âge, chargée par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées”. Lorsque le conseil communal institue des conseils consultatifs, il en fixe la composition en fonction de leurs missions et détermine les cas dans lesquels la consultation de ces conseils consultatifs est obligatoire. Les deux tiers au maximum des membres d'un conseil consultatif sont du même sexe (...). [Le conseil communal] met à leur disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. »

⁹ Il s'agit des communes d'Amblève, Bullange, Burg-Reuland, Butgenbach, Lontzen et Raeren. Quant à elle, la commune de Saint-Vith a dissous sa commission locale de développement rural en 2015 faute de participants.

¹⁰ Décret wallon du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (16 juin 2004), tel que modifié par les décrets des 30 avril 2009 (26 mai 2009) et 28 avril 2014 (*Moniteur belge*, 4 juin 2014) ; Décret de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (19 octobre 2004), tel que modifié par les décrets des 27 avril 2009 (22 juin 2009) et 5 mai 2014 (*Moniteur belge*, 18 juillet 2014). À ce propos, cf. F. BOUHON, C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2266-2267, 2015, p. 40-41.

¹¹ « § 1^{er}. Le conseil [communal] peut instituer des conseils consultatifs chargés de rendre un avis sur des questions d'intérêt communal. Il en fixe la composition et détermine les cas dans lesquels la consultation de ces conseils consultatifs est obligatoire. § 2. Les deux tiers au maximum des membres d'un conseil consultatif sont du même sexe. Sinon, le conseil consultatif concerné ne peut émettre d'avis valable. Le conseil communal peut, sur requête motivée du conseil consultatif, accorder des dérogations à la condition prévue au premier alinéa. En cas de rejet, le conseil consultatif dispose, à partir de la décision y relative, d'un délai de trois mois pour satisfaire à la condition fixée au premier alinéa. Sinon, il ne peut plus émettre d'avis valable à partir de cette date. § 3. Le conseil met à la disposition des conseils consultatifs les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. La dernière année de son mandat, le collège [communal] soumet au conseil un rapport relatif à l'application du présent article. »

¹² Décret du 26 mai 2009 de la Communauté germanophone instituant la fonction de médiateur, *Moniteur belge*, 7 octobre 2009.

fonctionnement et les actes des autorités administratives, et d'organiser une médiation à leur sujet.

Outre ces trois dispositifs, et depuis la sixième réforme de l'État, l'article 39bis de la Constitution dispose que, « à l'exclusion des matières relatives aux finances ou au budget ou des matières qui sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux peuvent faire l'objet d'une consultation populaire »¹³. Cependant, les modalités de l'applicabilité de cette disposition à la Communauté germanophone ne sont pas tout à fait claires à ce jour. Étant donné que la Communauté germanophone s'est vu transférer l'exercice de certaines compétences régionales par la Région wallonne et que la disposition constitutionnelle fait référence aux « matières (...) attribuées aux organes régionaux » et non aux « organes régionaux » eux-mêmes, il semble permis de conclure que la Communauté germanophone est compétente pour organiser des consultations populaires sur les matières régionales dont elle assure l'exercice sur son territoire¹⁴. Cependant, étant donné que c'est l'exercice des compétences qui a été transféré à la Communauté germanophone par la Région wallonne, et non les compétences elles-mêmes, il existe un doute quant à savoir si, pour l'organisation de ses consultations populaires, la Communauté germanophone doit appliquer la législation de la Région wallonne ou si elle peut élaborer sa propre législation à cet égard. On pourrait considérer que l'élaboration d'une base légale propre à la Communauté germanophone se justifie soit par le fait que le transfert de l'exercice d'une compétence permet également de déterminer les modalités de son exercice, soit par les « compétences parallèles » (c'est-à-dire les compétences instrumentales qui permettent à une entité d'exercer ses compétences matérielles), soit par les « compétences implicites » (c'est-à-dire les compétences dans des domaines qui n'ont pas été attribuées à l'entité mais dans lesquels celle-ci doit légiférer pour pouvoir exercer ses compétences attribuées). Les conditions posées par la législation wallonne pour les consultations populaires régionales d'initiative citoyenne sont en tout cas inatteignables en région de langue allemande et elles rendraient, si elles y étaient appliquées, l'exercice d'une partie de la compétence *de facto* impossible pour la Communauté germanophone¹⁵. À ce jour, il n'existe cependant pas d'avis juridique tranché sur la question (ni en jurisprudence, ni en doctrine).

Enfin, il convient de mentionner que, au-delà de ces dispositifs de participation citoyenne, le gouvernement et le Parlement de la Communauté germanophone disposent, dans

¹³ Révision de la Constitution du 6 janvier 2014 (insertion d'un article 39bis dans la Constitution), *Moniteur belge*, 31 janvier 2014. Cf. T. GAUDIN, V. JACQUET, J.-B. PILET, M. REUCHAMPS, « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2390-2391, 2018, p. 29-39.

¹⁴ C'est d'ailleurs l'interprétation qui ressort des travaux parlementaires relatifs à la rédaction de l'article 39bis de la Constitution (cf. Chambre des représentants, *Projet d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution*, n° 2966/1, 24 juillet 2013, p. 5).

¹⁵ Selon les règles de la Région wallonne, l'organisation d'une consultation populaire régionale nécessite soit le soutien d'une majorité des membres du Parlement wallon, soit une demande émanant d'au moins 60 000 habitants de 16 ans ou plus représentant au moins 2 % de la population dans la majorité des circonscriptions électorales (article 2 du décret spécial wallon du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire, *Moniteur belge*, 28 septembre 2018). Or, en région de langue allemande, la population résidente de 16 ans ou plus ne s'élève qu'à 64 405 personnes au 1^{er} janvier 2019 (Ministère de la Communauté germanophone, « Statistikportal der Deutschsprachigen Gemeinschaft », www.ostbelgienstatistik.be).

divers cas, de la possibilité de consulter des représentants de la société civile organisée au cours du processus d'élaboration d'une norme¹⁶.

1.2. Dispositifs non-institutionnalisés

En ce qui concerne les initiatives non-institutionnalisées, deux processus ont été développés au cours des dernières années.

D'une part, des consultations sont organisées par le gouvernement de la Communauté germanophone depuis 2008 pour l'élaboration et la mise en œuvre du « concept de développement régional »¹⁷. Dans ce cadre, sont consultés de manière occasionnelle, à travers des réunions et des forums participatifs, à la fois la société civile organisée et les citoyens sur la base d'appels à volontaires.

D'autre part, une première expérience de délibération citoyenne a eu lieu en septembre et octobre 2017. Il s'agissait d'un panel de vingt citoyens tirés au sort pour délibérer des mesures à prendre en matière de politique de la petite enfance¹⁸. Cette expérience a été un des points de départ du modèle de délibération citoyenne permanente (cf. *infra*).

II. Elaboration du modèle

C'est donc dans un environnement politique sans beaucoup d'antécédents participatifs formels qu'a été développé le « *permanenter Bürgerdialog* ». Pour comprendre comment l'instauration d'un dispositif d'une telle portée a néanmoins été possible, ce chapitre présente les origines de l'initiative et retrace les différentes étapes du processus décisionnel. Ensuite, il fait état des acteurs et facteurs ayant été décisifs pour l'élaboration et l'adoption du modèle.

2.1. La genèse de l'initiative

L'une des premières rencontres d'un mandataire politique germanophone avec un dispositif de démocratie délibérative remonte à novembre 2011, lorsque Ferdel Schröder (PFF), alors président du Parlement de la Communauté germanophone, assiste au G1000, un sommet de citoyens tirés au sort pour délibérer de questions politiques importantes pour l'avenir de la

¹⁶ Les organes potentiellement consultés sont notamment le Conseil de la jeunesse, le Conseil des médias, le Conseil du sport, le Conseil économique et social, le Conseil consultatif des hôpitaux, le Conseil consultatif du centre de pédagogie adaptée, le Conseil consultatif pour la promotion de la santé, le Conseil consultatif pour les questions familiales et générationnelles, le Conseil consultatif pour les bibliothèques publiques, le Conseil consultatif pour l'intégration et le vivre ensemble dans la diversité, et le Conseil consultatif pour structures résidentielles, d'accompagnement et de soins pour personnes âgées et pour l'aide à domicile. Cf. le décret de la Communauté germanophone du 7 novembre 2016 visant à harmoniser les bases légales des organes consultatifs quant à leurs relations avec le Parlement de la Communauté germanophone (*Moniteur belge*, 9 décembre 2016).

¹⁷ Il s'agit de rapports reprenant l'ensemble des visions et mesures que le gouvernement souhaite réaliser à court et moyen terme pour le développement de la Communauté (cf. Ministère de la Communauté germanophone, « Ostbelgien leben 2025 », www.ostbelgienlive.be).

¹⁸ Cf. K. SCHLUPP, « Bürgerdialog schreitet nach Neuaufgabe », *Grenz-Echo*, 30 octobre 2017, p. 8 ; M. BRÜCK, « Erster Bürgerdialog in Ostbelgien zur Kinderbetreuung », *Belgischer Rundfunk*, 15 octobre 2017, <https://brf.be>.

Belgique¹⁹. Fortement intéressé par l'initiative et par son déroulement, F. Schröder nourrit alors l'ambition d'initier une expérience semblable en Communauté germanophone. En raison de son décès, survenu en janvier 2013, l'idée reste cependant sans suite.

Une autre expérience a lieu en mai 2016 dans le cadre d'un voyage d'études du Parlement de la Communauté germanophone organisé par le président de l'assemblée, l'ancien ministre-président Karl-Heinz Lambertz (SP). Cet événement porte entre autres sur des expériences et modèles de démocratie participative. Si les voyages d'études sont une pratique régulière du Parlement, celui-ci prend toutefois place dans un contexte particulier parce qu'il a été motivé notamment par le constat qu'une certaine fatigue démocratique se fait sentir non seulement à travers le monde mais aussi dans une petite entité fédérée comme la Communauté germanophone²⁰.

Inspiré par les modèles de participation à Herrenberg (Allemagne), à Bregenz (Autriche) et à Fribourg (Suisse) qui ont été présentés lors de ce voyage d'études, le bureau élargi²¹ du Parlement de la Communauté germanophone – désormais présidé par Alexander Miesen (PFF)²² – décide de prendre contact avec la Fondation Roi Baudouin (FRB) pour demander à celle-ci d'aider l'assemblée à initier son propre processus participatif. Afin que le travail puisse se dérouler en allemand, la FRB suggère aux responsables communautaires germanophones de se tourner vers Natasha Walker, une consultante et facilitatrice de processus participatifs basée à Heidelberg en Allemagne.

Avec l'aide de N. Walker et du Conseil pour la formation des adultes (Rat für Erwachsenenbildung - RFE)²³, un premier « dialogue citoyen » est organisé par le Parlement

¹⁹ Cf. M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC, S. DEVILLERS, « Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *op. cit.*, p. 32.

²⁰ Si le taux de participation électorale y est traditionnellement bas, il était historiquement bas lors du scrutin multiple du 25 mai 2014 : la proportion d'absents au vote s'est élevée à 13,6 % des électeurs inscrits pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone et pour celle du Parlement wallon, et à 13,7 % pour l'élection de la Chambre des représentants et pour celle du Parlement européen. De plus, le pourcentage de bulletins blancs et nuls a été globalement et significativement en hausse (et cela en dépit du fait que le vote se déroule de manière électronique en région de langue allemande, ce qui élimine diverses causes de nullité du vote) : 11,0 % pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone et pour celle du Parlement européen, 15,0 % pour l'élection du Parlement wallon et 15,5 % pour l'élection de la Chambre des représentants (cf. P. BLAISE, V. DEMERTZIS, J. FANIEL, C. ISTASSE, J. PITSEYS, « Les résultats des élections régionales et communautaires du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2223-2224, 2014, p. 74-75). Outre ce fort abstentionnisme électoral, un sentiment de frustration politique croissante se fait sentir dans les discours quotidiens. Celui-ci se reflète notamment dans le blog « Ostbelgien Direkt » (<https://ostbelgiendirekt.be>). Lancé le 27 août 2012 par l'ancien rédacteur en chef du quotidien germanophone *Grenz-Echo*, Gerard Cremer, ce blog publie des informations parfois tendancieuses et connaît un grand succès parce qu'il permet aux internautes de les commenter anonymement.

²¹ Le bureau élargi se compose du président, des vice-présidents et des secrétaires du Parlement, ainsi que des chefs des groupes politiques, des présidents de commission et du greffier du Parlement.

²² A. Miesen a succédé à K.-H. Lambertz comme président du Parlement le 19 septembre 2016.

²³ LE RFE fédère douze organisations d'éducation permanente reconnues par la Communauté germanophone : Alteo, Aves Ostkantone, Die Eiche, Frauenliga, Kulturelle Aktion und Präsenz (KAP), Landfrauenverband, Ländliche Gilden, Die Lupe, Miteinander Teilen, Natagora, Volkshochschule Bildungsinstitut (VHS) et zeitKreis. Il représente les intérêts de ses membres, promeut leur coopération mutuelle et est consulté par le gouvernement et le Parlement en matière d'éducation permanente (cf. l'arrêté du gouvernement de la Communauté germanophone du 17 décembre 2009 portant création d'un Conseil pour la formation des adultes : *Moniteur belge*, 28 avril 2010). Le rôle du RFE dans l'organisation du premier « dialogue citoyen » consistait à identifier et proposer des experts en matière de politique de la petite enfance que les participants du panel pouvaient auditionner.

de la Communauté germanophone en septembre et octobre 2017. Le bureau élargi du Parlement décide en concertation avec le gouvernement que la discussion portera sur les mesures à prendre en matière de politique de la petite enfance. Vingt citoyens sont alors tirés au sort pour s'informer et délibérer pendant deux journées sur la question (les 16 et 30 septembre). Les résultats sont discutés pendant une matinée lors d'une session conjointe entre participants, députés et ministres (le 14 octobre). Un an plus tard, le 20 octobre 2018, une deuxième session conjointe est organisée pour faire le point sur la mise en place effective des recommandations. En dépit des difficultés rencontrées pour recruter des participants²⁴, d'une part, puis pour aligner les plans gouvernementaux préexistants avec les recommandations citoyennes²⁵, d'autre part, l'expérience est évaluée positivement, aussi bien par les participants que par les mandataires politiques communautaires et les évaluateurs scientifiques²⁶.

2.2. Le déroulement du processus décisionnel

Suite à cette expérience du premier « dialogue citoyen », une discussion entre tous les groupes politiques a lieu en janvier 2018 en séance plénière du Parlement de la Communauté germanophone. Sur cette base, le président conclut qu'il y a lieu de poursuivre la réflexion en matière de participation citoyenne²⁷. Plus concrètement, la recherche s'oriente alors vers la possibilité d'installer un dispositif de participation plus permanent.

En décembre 2017, après avoir lu le livre *Contre les élections* de David Van Reybrouck²⁸, le ministre-président de la Communauté germanophone, Oliver Paasch (ProDG), rencontre l'auteur à Berlin. Dans son ouvrage, D. Van Reybrouck argumente en faveur de l'introduction systémique du tirage au sort dans les institutions politiques, afin de revivifier le fonctionnement de la démocratie représentative. Il ressort de l'échange qu'une coopération serait possible entre la Communauté germanophone et l'équipe du G1000, qui continue à exister sous la forme d'une plateforme de consultance en innovations démocratiques et dont D. Van Reybrouck est le co-fondateur. O. Paasch en informe le président du Parlement, A. Miesen.

Deux réunions ont alors lieu, en mars et avril 2018, entre les deux principaux responsables politiques communautaires germanophones (soit O. Paasch et A. Miesen) et le comité de pilotage du G1000 – celui-ci étant constitué de Benoît Derenne (directeur de la

²⁴ Le recrutement a été opéré sur la base de l'annuaire téléphonique et par un institut de recherche allemand, ce qui a conduit à un faible taux de réponse.

²⁵ Après le premier weekend de délibérations, le gouvernement a publié un plan préexistant de mesures politiques en matière de la petite enfance, ce qui a été mal reçu par certains participants et a dû être résolu dans les discussions conjointes.

²⁶ Cf. C. NIESSEN, « Beobachtungsbericht zum ersten Bürgerdialog in der Deutschsprachigen Gemeinschaft », Université catholique de Louvain (UCL), Institut de science politique Louvain-Europe (ISPOLE), 2017 ; A. KERN, H. WERNER, « Der Bürgerdialog im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft (September/Oktober 2017). Bericht für das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft », Katholieke Universiteit Leuven (KUL), Centrum voor Politicologie, 2018.

²⁷ Parlement de la Communauté germanophone, *Ausführlicher Bericht zur Plenarversammlung*, n° 48, 29 janvier 2018, p. 29.

²⁸ Cf. D. VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Paris, Actes Sud, 2013.

Fondation pour les générations futures - FGF²⁹), Yves Dejaeghere (Universiteit Antwerpen et FGF), Cato Léonard (Glassroots³⁰), Christoph Niessen (Université de Namur - UNamur et Université catholique de Louvain - UCLouvain), Min Reuchamps (UCLouvain) et D. Van Reybrouck (historien et écrivain). Au terme de ces deux réunions et après qu'A. Miesen a reçu l'accord du bureau élargi du Parlement, il est décidé que le comité de pilotage du G1000 compose un groupe d'experts régionaux, nationaux et internationaux pour élaborer une proposition de modèle de délibération citoyenne permanente en Communauté germanophone, sur la base des souhaits et préoccupations dont lui feront part les groupes politiques du Parlement. Par ailleurs, il est convenu que le suivi du processus sera désormais assuré par le bureau élargi du Parlement, auquel appartiennent aussi bien des représentants de la majorité (ProDG, SP, PFF) que de l'opposition (CSP, Vivant, Ecolo).

Le comité de pilotage du G1000 constitue un groupe composé de quatorze experts, à savoir, outre les six membres du comité lui-même : Luca Belgiorno-Nettis (fondateur de la newDemocracy Foundation), Carsten Berg (initiateur, avec Michael Efler, de l'Initiative citoyenne européenne - ICE, mécanisme existant depuis le 1^{er} avril 2012 suite à son introduction dans le Traité de Lisbonne), Claudia Chwalisz (auteure et experte en innovation démocratique à l'Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE), David Farrell (professeur à la University College Dublin et accompagnateur scientifique de la Convention constitutionnelle irlandaise), Marcin Gerwin (responsable des assemblées citoyennes à Gdansk et à Lublin), Brett Hennig (auteur et fondateur de la Sortition Foundation), Graham Smith (professeur à l'University of Westminster et consultant scientifique pour de nombreux processus participatifs), Katrin Stangherlin (juriste originaire de la Communauté germanophone et spécialiste de cette entité).

En parallèle, le comité de pilotage du G1000 mène des consultations avec les chefs de groupe des six partis politiques représentés au Parlement de la Communauté germanophone. Il ressort de ces consultations, qui ont lieu au cours du mois de juin 2018, que tous les partis sont d'accord avec l'idée de développer un dispositif participatif qui serait plus permanent. Au-delà de cet engagement commun, les préoccupations exprimées sont nombreuses et portent sur la réalisation pratique du tirage au sort, sur le droit à l'initiative et le choix des sujets traités, sur l'accompagnement et la durée du processus, sur l'accès aux ressources et à l'expertise, sur l'articulation avec le niveau local, sur la gestion du lien avec la presse, sur une potentielle combinaison entre différentes instances, sur le défraiement des participants ou encore sur le suivi politique concret.

Sur cette base, les travaux du groupe d'experts se tiennent du 5 au 7 juillet 2018 à Eupen. Ils débutent par une présentation de l'histoire, des institutions et des dynamiques sociétales en Communauté germanophone. Ils se poursuivent par une réunion entre les six chefs de groupe politique et l'ensemble des quatorze experts. Fort de ces échanges, les membres du groupe d'experts travaillent ensuite pendant trois jours sur le développement

²⁹ Comme l'indique son site Internet, la FGF est une fondation belge créée en 1998 et « dédiée exclusivement à la transition de notre société vers un mode de développement soutenable, l'un des plus grands défis du XXI^e siècle. Fondation d'utilité publique, elle est pluraliste, indépendante et active dans les trois régions du pays » (www.foundationfuturegenerations.org).

³⁰ Glassroots est une entreprise qui encadre et facilite des processus de discussion et de réorganisation dans des organisations publiques ou privées. Cf. son site Internet : <https://glassroots.com>.

d'un modèle qui corresponde aux attentes des partis politiques, en étant nourris par leurs propres expériences en matière de démocratie délibérative.

Le choix des instances, de leur fonction et de leur fonctionnement fait longtemps débat. Faut-il concevoir un modèle avec une seule ou avec plusieurs assemblées ? Comment les assemblées seront-elles composées ? Qui décidera des sujets débattus ? Qui déterminera le contenu des recommandations ? Comment le modèle sera-t-il lié aux institutions existantes ? Une fois ces questions réglées, des enjeux plus spécifiques sont discutés : les modalités pratiques du tirage au sort, l'accompagnement du processus, le suivi des résultats, l'évaluation et l'adaptation du processus, le rapport aux médias, l'organisation temporelle du processus, le budget nécessaire pour sa mise en place.

Sur la base d'un consensus entre les experts, le comité de pilotage du G1000 rédige un rapport synthétique reprenant l'ensemble de la proposition de modèle. Ce rapport est remis au bureau élargi du Parlement de la Communauté germanophone le 8 octobre 2018³¹. Une session de questions-réponses a lieu en novembre entre le bureau élargi du Parlement et le comité de pilotage du G1000.

En bureau élargi, il est alors demandé à tous les partis politiques s'ils marquent leur accord de principe sur la proposition déposée par le groupe d'experts et s'ils sont d'accord de contribuer à l'élaboration d'un décret sur cette base, en sachant que les points contentieux pourront être adaptés. ProDG, le SP, le PFF, Vivant et Ecolo marquent leur accord. En revanche, le CSP, qui est le principal parti d'opposition (et qui est alors, et depuis 1974, le premier parti de la Communauté germanophone en nombre de voix recueillies aux élections), demande un temps de réflexion supplémentaire à plusieurs reprises. *In fine*, il décide de s'abstenir parce qu'il considère que l'institutionnalisation du modèle va trop loin. Si le CSP est d'accord avec l'idée de permanence, il dit préférer des processus plus ponctuels. Il convient de noter que cette séquence prend place en janvier 2019 et que la campagne pour le scrutin multiple (fédéral, régional, communautaire et européen) du 26 mai s'approche à grands pas. Une certaine nervosité politique se fait donc sentir au sein de tous les partis car aucun d'entre eux ne veut que le modèle en cours d'élaboration soit utilisé à des fins électorales par un autre parti – de manière positive ou négative.

Entretiens, le président du Parlement, A. Miesen, a chargé l'administration parlementaire, sous la direction du secrétaire général Stephan Thomas, de rédiger une première version du décret. Pour ce faire, l'administration se base largement sur le rapport des experts, mais elle consulte également des travaux du Parlement wallon³² et du Parlement flamand³³ et des avis du Conseil d'État³⁴ en matière de participation citoyenne.

³¹ G1000, « Vorschlag eines Modells zur permanenten Bürgerbeteiligung in der Politikgestaltung der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Bericht der internationalen Expertengruppe für das Präsidium des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft », 8 octobre 2018.

³² Notamment : Parlement wallon, *Proposition de décret spécial instituant la consultation populaire*, n° 559/1 à 35, 20 juillet 2016 - 18 juillet 2018.

³³ Notamment : Parlement flamand, *Conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende burgerparticipatie*, n° 784/1 à 4, 19 mai 2016 - 9 février 2018 ; Parlement flamand, *Voorstel van decreet betreffende de invoering van een procedure voor het geven van toegang burgers tot de parlementaire besluitvorming via een adviserend deliberatief proces*, n° 917/1 à 4, 11 octobre 2016 - 9 février 2018.

³⁴ Notamment : Conseil d'État, *Avis sur la proposition de décret spécial de la Région wallonne instituant la consultation populaire*, n° 59.889/2/V, 14 septembre 2016.

En février 2019, le texte est discuté et amendé à trois reprises au sein du bureau élargi du Parlement de la Communauté germanophone. Les points de discussion majeurs sont les conditions d'exclusion au tirage au sort (déterminer quels sont les citoyens qui peuvent ou non être tirés au sort, notamment en ce qui concerne des incompatibilités avec des mandats locaux), l'organisation de la stratification du tirage au sort (déterminer quelles sont les caractéristiques à prendre en compte comme l'âge, le genre, etc.), l'âge minimal pour être tiré au sort (à partir de 16 ans ou de 18 ans), l'accès à une base de données pour le tirage au sort (utiliser le registre national ou le registre communal), la désignation ou non d'un président (pour organiser les travaux), les quorums de présence et pour la prise de décision (déterminer la proportion de participants devant être présents et devant être d'accord pour qu'une décision soit prise), le défraiement des participants (le montant à leur accorder), la proposition de sujets au conseil citoyen (déterminer qui a le droit d'en proposer) et le suivi des recommandations émises (fixer quelles sont les obligations des ministres et des députés en termes de suivi).

Au terme de ces trois discussions, une version finale du texte est composée. Elle est déposée devant le Parlement de la Communauté germanophone sous la forme d'une proposition de décret par des députés de ProDG, du PS, du PFF et d'Ecolo³⁵. Les députés de Vivant ne participent pas au dépôt parce qu'ils estiment que la proposition de décret est trop timorée – notamment en termes d'obligation de suivi politique. Ceux du CSP maintiennent leur abstention parce qu'ils considèrent toujours que l'institutionnalisation du modèle est trop poussée.

Le 25 février 2019 a lieu la séance plénière du Parlement de la Communauté germanophone ayant à l'ordre du jour la discussion et le vote sur la proposition de « décret instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone ». La séance est précédée d'une conférence de presse dans l'après-midi, à destination des médias régionaux et nationaux et à laquelle participent les représentants des différents groupes politiques ainsi que les représentants du G1000. Lors de cette conférence de presse, ProDG, le SP, le PFF et Ecolo défendent la proposition de décret et sont rejoints, à leur surprise, par les représentants du CSP et de Vivant. Ces derniers expliquent soutenir le projet malgré quelques hésitations parce qu'il s'agira malgré tout d'une contribution importante à la participation citoyenne en Communauté germanophone.

Ces positions se reflètent dans la discussion en séance plénière, au cours de laquelle aucun amendement n'est introduit³⁶. Toutefois, Vivant critique le manque de suivi politique obligatoire. De même, pendant le vote article par article, certains des quinze articles font l'objet d'abstentions ou d'opposition de la part de Vivant³⁷. *In fine*, le vote sur l'ensemble du décret reçoit le soutien de la totalité des députés présents.

³⁵ Parlement de la Communauté germanophone, *Dekretvorschlag zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, n° 284/1, 18 février 2019.

³⁶ Parlement de la Communauté germanophone, *Ausführlicher Bericht zur Plenarversammlung*, n° 62, 25 février 2019.

³⁷ Pour les articles 3, 4, 10, 12, 14 et 15, les deux députés de Vivant se sont abstenus. Pour les articles 7 et 9, les deux députés de Vivant ont voté contre.

Promulgué le jour-même par le gouvernement de la Communauté germanophone (et donc daté du 25 février 2019), le décret est publié au *Moniteur belge* le 12 avril 2019³⁸. Il est toutefois précisé en son dernier article qu'il entre en vigueur « le jour de son adoption ».

2.3. Les acteurs et facteurs décisifs

Avec l'adoption du décret du 25 février 2019, la Communauté germanophone a mis en place un modèle de délibération citoyenne inédit (et à ce jour unique) par son caractère permanent et son lien quasiment institutionnel avec une assemblée législative. L'instauration de processus participatifs étant susceptible de rencontrer une opposition importante de la part d'acteurs politiques, associatifs ou économiques (qui redoutent la prise de pouvoir d'un nouvel acteur dans la prise de décision politique)³⁹, la question se pose de savoir comment l'adoption, à l'unanimité de surcroît, d'un dispositif avec une telle portée a été possible en Communauté germanophone. En analysant le processus décisionnel décrit précédemment et le contexte sociopolitique dans lequel il s'est déroulé, douze facteurs de nature différente peuvent être retenus comme ayant été décisifs pour la mise en place du modèle.

Les deux premiers facteurs sont de nature contextuelle. Le premier est le fait que la grande majorité des mandataires politiques communautaires germanophones exercent une autre activité professionnelle à côté de leur mandat et entretiennent des contacts réguliers avec la population via le tissu social étroit d'un territoire aussi restreint que celui de la Communauté germanophone (cf. *supra*). Cela a probablement rendu ces décideurs plus ouverts à l'idée d'une implication plus importante des citoyens dans les processus de prise de décision. Le second facteur consiste en l'ampleur des pouvoirs législatifs dont dispose la Communauté germanophone en tant qu'entité fédérée. Cela permet au processus participatif mis en place de travailler lui-même sur un éventail large de compétences dans lesquelles la Communauté a des possibilités de conception politique étendues.

Trois facteurs déclencheurs peuvent ensuite être identifiés. *Primo*, le ressenti, parmi les décideurs germanophones, d'une fatigue démocratique au sein de la population et d'une méfiance croissante envers la politique. Cela les a conduits à s'intéresser davantage à la participation citoyenne. *Secundo*, le bon déroulement de la première expérience d'assemblée citoyenne tirée au sort, menée par la Communauté germanophone. Cela a amené les décideurs à rechercher une forme plus permanente de participation citoyenne. *Tertio*, le contact qui a été établi entre les décideurs communautaires germanophones et le comité de pilotage du G1000. Cela a permis d'instaurer une dynamique commune poussant vers un modèle ambitieux.

Deux facteurs que l'on pourrait qualifier de structures d'opportunité, parce qu'ils ont créé un contexte propice au support politique, sont également à pointer. D'une part, la possibilité pour la Communauté germanophone d'être la première région du monde à instaurer un modèle permanent de délibération citoyenne et de devenir ainsi une référence en la matière. D'autre part, la période préélectorale qui, si elle a mis une certaine pression sur les

³⁸ Décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019 instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone, *Moniteur belge*, 12 avril 2019.

³⁹ Cf. C. NIESSEN, « When citizen deliberation enters real politics: How politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making », *Policy Sciences*, volume 52, n° 3, 2019, p. 481-503 ; V. JACQUET, N. SCHIFFINO, M. REUCHAMPS, D. LATINIS, « Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif », *Participations*, volume 3, n° 13, 2015, p. 171-203.

décideurs et a rendu les négociations délicates, a dans le même temps donné l'opportunité aux partis politiques de vendre le projet électoralement parce que chacun d'entre eux pouvait revendiquer sa contribution.

En complément de ces facteurs d'opportunité, ont joué trois facteurs d'évitement d'opposition. *Primo*, le fait que tous les partis politiques représentés au Parlement de la Communauté germanophone ont été associés au processus décisionnel via le bureau élargi de l'assemblée a permis d'éviter une dynamique du type « majorité contre opposition ». *Secundo*, la collaboration avec le comité de pilotage du G1000 a renforcé ce mouvement. *Tertio*, la proximité avec le scrutin multiple du 26 mai 2019 a sensiblement restreint les possibilités d'opposition à un projet qui avait été développé d'une manière aussi consensuelle et qui avait trait à une plus grande participation des citoyens dans la vie politique.

Enfin, deux facteurs liés à la volonté et l'engagement des acteurs sont à souligner. D'une part, le fait que l'initiative et le support ont émané des principaux responsables politiques germanophones, à savoir les deux présidents successifs du Parlement, le ministre-président et les chefs des six groupes politiques. D'autre part, le support apporté par le comité de pilotage du G1000 tout au long du processus de conception du modèle.

Si ces facteurs au nombre de douze peuvent sembler nombreux au premier abord, nous soutenons qu'ils ont tous été décisifs pour la mise en place du modèle. Par ailleurs, l'absence d'un facteur est à noter, à savoir une demande ou une contribution de la part de la population. Paradoxalement, il s'agit en effet d'un modèle de participation citoyenne qui a été conçu sans aucune participation citoyenne. L'initiative, la conception et la mise en place ont tous été déterminées par des élites – qu'elles soient politiques ou d'expertise. Cela ne veut pas dire que l'initiative n'aurait pas de support dans la population, mais que ce support reste à gagner.

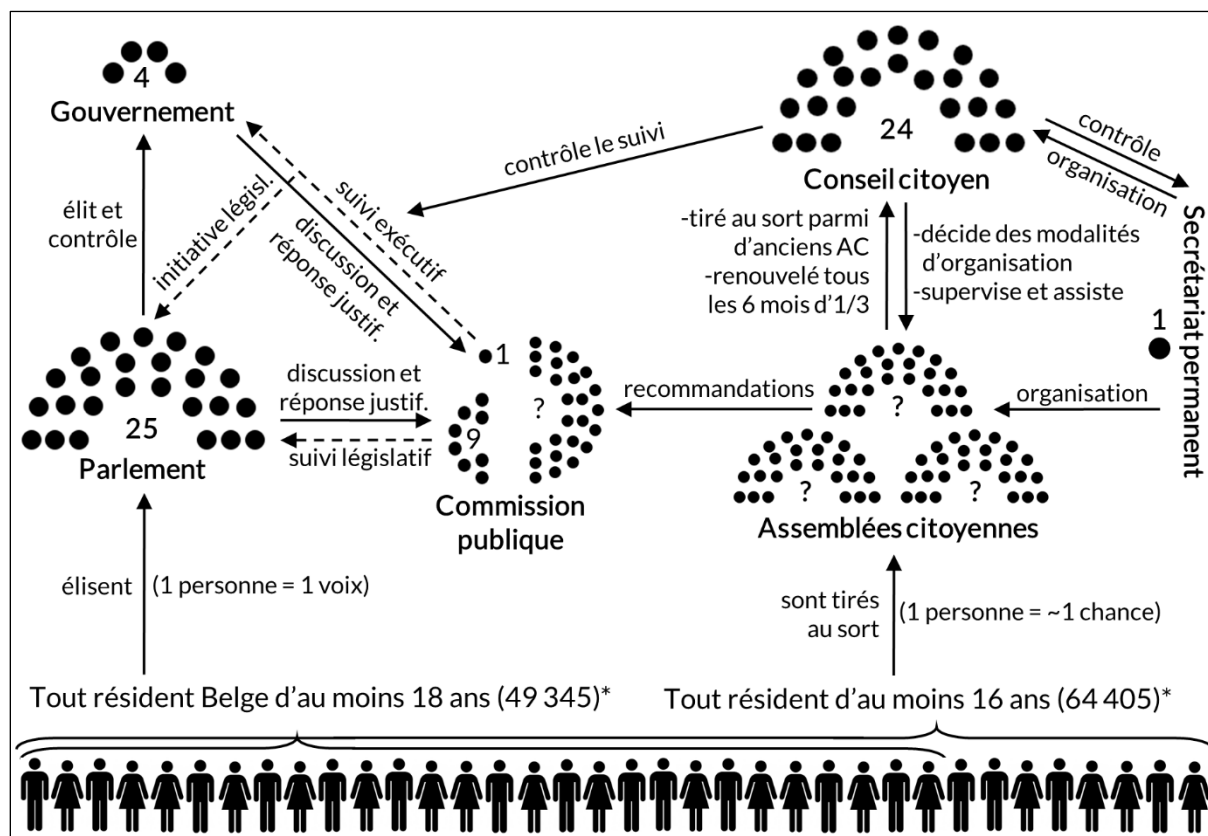
III. Structures et fonctionnement

Le modèle de délibération citoyenne permanente en Communauté germanophone repose sur trois composantes principales : le conseil citoyen (« *Bürgerrat* »), les assemblées citoyennes (« *Bürgerversammlungen* ») et le secrétariat permanent (« *Permanentes Sekretariat* »). Des dispositions particulières ont été adoptées pour la constitution du tout premier conseil citoyen. Pour en faciliter la compréhension, le schéma ci-dessous reprend une représentation synthétique du fonctionnement du modèle.

3.1. Le conseil citoyen (*Bürgerrat*)

Le conseil citoyen est l'une des deux principales instances du modèle. Il en est la composante permanente. Sa tâche première est de déterminer les sujets qui seront débattus par les assemblées citoyennes. Plus largement, sa fonction est d'assurer la préparation, la mise en œuvre et le suivi du travail des assemblées citoyennes.

Schéma 1. Fonctionnement du dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone



Légende :

-Lien obligatoire : —> .

-Lien facultatif : - -> .

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

3.1.1 Composition

Le conseil citoyen est composé de 24 membres effectifs (article 4, § 1 du décret du 25 février 2019 instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone). Ceux-ci sont tirés au sort parmi les personnes ayant préalablement été membres d'une assemblée citoyenne. La participation est volontaire et le mandat au sein du conseil citoyen est de 18 mois. En cas de désistement en cours de mandature, un remplaçant est tiré au sort parmi les membres d'anciennes assemblées citoyennes (en prévision d'une telle éventualité, plusieurs membres suppléants peuvent être préalablement tirés au sort). Tous les six mois, un tiers des 24 membres est remplacé. En plus des membres effectifs, le conseil citoyen peut compter trois membres consultatifs (article 4, § 2, alinéa 2 du décret). Le secrétaire permanent y siège de manière permanente, avec voix consultative. Le secrétaire général du Parlement de la Communauté germanophone et le médiateur peuvent être convoqués par le conseil citoyen pour participer aux délibérations, avec voix consultative également.

Dispositions particulières relatives à la composition du premier conseil citoyen

Il est à noter que des dispositions particulières sont prévues concernant la composition du premier conseil citoyen (article 14, alinéa 1^{er} du décret). En effet, il n'est pas possible de constituer celui-ci d'anciens membres d'assemblées citoyennes, puisqu'aucune assemblée citoyenne ne préexistait à l'adoption du modèle. Dès lors, le premier conseil citoyen est exceptionnellement composé différemment. Un membre est désigné par chacun des groupes politiques qui siègent au Parlement de la Communauté germanophone (soit six au total), en sachant que ces personnes doivent satisfaire aux conditions d'admission à une assemblée citoyenne (cf. *supra*) et ne peuvent donc pas être des députés. Six autres membres sont tirés au sort parmi les participants au panel citoyen sur la politique en matière de petite enfance ayant eu lieu en septembre et octobre 2017 (cf. *supra*). Enfin, les douze derniers membres sont tirés au sort parmi les résidents des neuf communes de langue allemand satisfaisant aux conditions d'admission à une assemblée citoyenne. Ce premier conseil citoyen doit être installé le 16 septembre 2019.

Le premier renouvellement du premier conseil citoyen s'opère en trois étapes (article 14, alinéa 2 du décret). Après la tenue de la première assemblée citoyenne, huit membres du conseil sont remplacés, à savoir les six désignés par les groupes politiques et deux des participants au panel citoyen sur la petite enfance. Après la tenue de la deuxième assemblée citoyenne, huit autres membres sont remplacés, à savoir les quatre participants au panel citoyen sur la petite enfance restants et quatre des personnes ayant été tirées au sort. Après la tenue de la troisième assemblée citoyenne, les huit personnes de l'équipe d'origine restantes sont remplacées.

Par la suite, le renouvellement du premier conseil citoyen s'opère selon la méthode ordinaire.

3.1.2 Fonctionnement

Le conseil citoyen règle lui-même tous les aspects de son fonctionnement, à l'exception de ceux qui sont prédéterminés par le décret (article 4, § 2, alinéa 3 du décret). Ces aspects prédéterminés sont au nombre de cinq.

Primo, la réunion (ou les réunions) pendant laquelle le conseil citoyen détermine le nombre d'assemblées citoyennes qui se tiendront dans les douze prochains mois et les sujets qu'elles auront à traiter doit avoir lieu chaque année, « à l'issue du débat parlementaire sur la déclaration gouvernementale se tenant au début de chaque session du Parlement » (article 7, § 1 du décret). Les autres réunions sont fixées par le conseil citoyen lui-même.

Secundo, le conseil citoyen désigne un président dont la fonction est purement organisatrice (article 4, § 2 du décret). Il prépare les réunions et dirige les séances. Son mandat ne peut excéder six mois. Une rotation entre hommes et femmes est obligatoire dans l'attribution de la fonction.

Tertio, les décisions du conseil citoyen sont prises selon la règle du consensus (article 4, § 3 du décret). Si aucun consensus ne peut être dégagé après plusieurs tentatives d'accord, les décisions se prennent à la majorité des deux tiers des membres présents.

Quarto, le conseil citoyen ne peut prendre de décisions qu'à la condition qu'au moins la majorité de ses membres soit présente (article 4, § 3 du décret). Une règle particulière s'applique lorsqu'il s'agit de décider du nombre des assemblées citoyennes et de leurs sujets.

Dans ce cas, au moins les deux tiers des membres du conseil citoyen doivent être présents (article 7, § 3 du décret).

Quinto, la participation aux réunions fait l'objet d'un défraiement, par le moyen de jetons de présence et d'une indemnité pour frais de déplacement (article 4, § 4). Les jetons de présence pour une réunion de moins de 4 heures s'élèvent à 37,50 euros (base non indexée) ; ils sont doublés si la réunion excède 4 heures. Le montant des jetons est lié aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation mentionné dans l'arrêté royal du 24 décembre 1993⁴⁰ portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays⁴¹ (l'indice-pivot étant 138,01). Pour leur part, les indemnités de déplacement remboursent soit les frais de transports en commun, soit les kilomètres parcourus avec une voiture. Le taux kilométrique est calculé conformément à l'article 13 de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours⁴². En juin 2019, les sommes sont de 64 euros pour le jeton de présence simple et de 0,3573 euros par kilomètre.

3.1.3. Fonctions

Les fonctions du conseil citoyen sont au nombre de trois. Il est chargé d'organiser des assemblées citoyennes, de contrôler le suivi politique de leurs recommandations et de superviser les travaux du secrétariat permanent.

Organisation des assemblées citoyennes

Dans sa fonction d'organisation des assemblées citoyennes, le conseil citoyen doit remplir cinq tâches (articles 7 et 8 du décret).

Primo, après le débat parlementaire qui suit la déclaration gouvernementale annuelle (cf. *supra*), il se réunit pour déterminer le nombre d'assemblées citoyennes qui se tiendront au cours des douze prochains mois, sachant qu'il doit en organiser au minimum une et au maximum trois par an. Pour prendre sa décision, il tient compte, d'une part, du budget annuel consacré au modèle par le Parlement de la Communauté germanophone⁴³ et, d'autre part, du temps qu'il juge nécessaire pour qu'une assemblée citoyenne traite d'un sujet donné, en fonction du degré de complexité de celui-ci. Il est à noter qu'aucune assemblée citoyenne ne peut être organisée dans les six mois qui précèdent une élection du Parlement de la Communauté germanophone (article 3, § 1 du décret).

Secundo, il choisit les thèmes qui seront discutés dans le cadre des assemblées citoyennes qu'il organise. Les thèmes abordés doivent porter sur un domaine qui se situe dans le champ de compétences de la Communauté germanophone. Avec l'autorisation préalable du bureau du Parlement, le conseil citoyen peut cependant, « dans des cas particulièrement motivés », choisir un sujet qui dépasse en tout ou en partie les compétences de la Communauté germanophone – en sachant que s'ensuivra alors un débat de principe ou de vision, et non une délibération sur des mesures politiques immédiates à prendre. Par ailleurs,

⁴⁰ *Moniteur belge*, 31 décembre 1993.

⁴¹ *Moniteur belge*, 31 janvier 1989.

⁴² *Moniteur belge*, 2 février 1965.

⁴³ En 2019, il s'agit d'une somme de 90 000 euros.

les sujets choisis doivent être en conformité avec les droits de l'Homme et les libertés fondamentales.

Le conseil citoyen décide souverainement des thèmes. Pour les choisir, il recourt aux suggestions qui ont été préalablement présentées soit par au moins deux de ses membres, soit par un groupe politique du Parlement de la Communauté germanophone (à raison de maximum trois propositions par groupe et par année civile), soit par le gouvernement de la Communauté germanophone (à raison également de maximum trois propositions par année civile), soit par au moins cent citoyens remplissant les conditions d'admission au tirage au sort (cf. *infra*). Chaque suggestion doit comporter une explication du thème ainsi qu'une justification de sa relevance pour une assemblée citoyenne. Le conseil citoyen détermine les autres modalités relatives au dépôt des propositions.

Tertio, il « formule précisément la question qui devra être soumise à la consultation dans le cadre d'une assemblée citoyenne ». Pour que cette décision puisse être prise, les deux tiers au moins des membres du conseil citoyen doivent être présents (cf. *supra*).

Quarto, il détermine les modalités d'organisation et de tenue de chacune des assemblées citoyennes : il fixe le nombre de membres (entre 25 et 50) et leur sélection par tirage au sort, mais aussi le temps, la durée, le lieu, le programme et le budget de chaque assemblée citoyenne. Il désigne le ou les animateur(s) des discussions de l'assemblée citoyenne (cf. *infra*). Il installe un « groupe consultatif » qui collecte les informations et la documentation mises à la disposition de l'assemblée citoyenne. Il sélectionne les « experts et représentants d'intérêts qui seront entendus ou priés de donner leur avis » dans le cadre de l'assemblée citoyenne. Enfin, il détermine les modalités d'évaluation des assemblées citoyennes qui se sont tenues.

Quinto, le conseil citoyen supervise le déroulement des assemblées citoyennes et se tient à leur disposition pour d'éventuelles questions.

Contrôle du suivi politique des recommandations

La deuxième fonction du conseil citoyen consiste à contrôler qu'une suite politique est donnée aux recommandations formulées par les assemblées citoyennes (article 10, alinéa 1^{er} du décret). Après que les recommandations ont été discutées à deux reprises dans une commission publique conjointe entre membres de l'assemblée citoyenne, membres de la commission parlementaire compétente et ministre(s) en charge de la matière (cf. *infra*), le secrétaire permanent informe régulièrement le conseil citoyen de l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces recommandations. S'il le juge utile, le conseil citoyen peut informer les membres des anciennes assemblées citoyennes concernées du suivi donné à leurs recommandations.

Supervision du secrétariat permanent

La troisième fonction du conseil citoyen est de superviser les travaux du secrétariat permanent (article 5, alinéa 2 du décret). À cet effet, il peut lui donner des directives quant aux tâches à effectuer.

3.2. Les assemblées citoyennes (Bürgerversammlungen)

Les assemblées citoyennes constituent le deuxième organe principal du modèle. Elles en sont la composante non-permanente. Chaque assemblée citoyenne est convoquée ponctuellement et délibère sur un sujet déterminé, dans le but d'élaborer des recommandations.

3.2.1 Composition

Une assemblée citoyenne est composée de 25 à 50 membres. Ceux-ci sont tirés au sort sur la base d'une stratification qui assure la diversité et la représentativité des participants (article 3, § 2 du décret). C'est le conseil citoyen qui, sur proposition du secrétaire permanent, « fixe les modalités du tirage au sort pour la sélection des citoyens qui participent à une assemblée citoyenne [en tenant] compte d'une représentation équilibrée des sexes et des tranches d'âge, d'un équilibre géographique et d'une mixité socio-économique ». Il peut également fixer des critères supplémentaires s'il estime que la thématique à discuter le requiert. Le tirage au sort est opéré sur la base des registres de la population et du registre des étrangers des neuf communes de la région de langue allemande (le secrétaire permanent étant autorisé, pour ce faire, à demander aux communes la liste des personnes inscrites dans ces registres).

La participation est volontaire (article 3, § 3 du décret) et si un membre désigné se désiste avant le début des délibérations de l'assemblée citoyenne, il est remplacé par un suppléant tiré au sort selon les mêmes modalités. Une fois que les délibérations ont commencé, des membres sortants ou absents ne peuvent pas être remplacés.

Pour pouvoir être tiré au sort, il faut remplir les conditions suivantes (article 3, § 4 du décret) :

1. être inscrit dans les registres de la population ou des étrangers dans une commune de la région de langue allemande (il n'est donc pas nécessaire d'être de nationalité belge) ;
2. être âgé de 16 ans accomplis (il n'est donc pas nécessaire d'avoir atteint l'âge de la majorité légale) ;
3. ne faire l'objet d'aucune condamnation ou décision entraînant, pour les électeurs au Parlement de la Communauté germanophone, l'exclusion ou la suspension du droit de vote ;
4. n'exercer aucun des mandats ou fonctions suivants :
 - membre du Parlement de la Communauté germanophone, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement wallon ou du Parlement européen ;
 - membre du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement communautaire ou régional ;
 - gouverneur de province, vice-gouverneur, gouverneur adjoint ou greffier provincial ;
 - membre du conseil provincial de Liège ;
 - commissaire d'arrondissement ;
 - titulaire d'une fonction de l'ordre judiciaire ;
 - conseiller d'État, ou assesseur de la section législation ou membre de l'auditorat, du bureau de coordination ou du greffe du Conseil d'État ;
 - juge, référendaire ou greffier près la Cour constitutionnelle ;
 - membre de la Cour des comptes ;

- titulaire de tout mandat auprès d'un organisme public ou privé en tant que représentant de l'État, d'une Communauté, d'une Région, d'une province ou d'une commune, « dans la mesure où sont liés à ce mandat plus de pouvoirs qu'une simple appartenance à l'assemblée générale ou au conseil d'administration dudit organisme » ;
- bourgmestre, échevin, président d'un centre public d'action sociale (CPAS), conseiller communal ou membre du conseil de l'aide sociale ;
- titulaire d'une fonction sous le contrôle direct du Parlement ou du gouvernement de la Communauté germanophone (à l'exception des membres du personnel de l'enseignement communautaire) ;
- titulaire d'une fonction dirigeante auprès d'un organisme d'intérêt public (OIP) de la Communauté germanophone.

Par ailleurs, le conseil citoyen peut exclure de la participation à une assemblée citoyenne certains des citoyens tirés au sort pour des raisons déontologiques, par exemple pour cause d'« un très grand intérêt personnel » (article 3, § 4, alinéa 2 du décret). Le conseil citoyen doit alors motiver et notifier sa décision au citoyen en question. Celui-ci peut introduire un recours contre cette décision auprès du bureau du Parlement de la Communauté germanophone, qui statue définitivement sur la question.

Si le décret ne prévoit pas les modalités concrètes du tirage au sort, celui-ci est souvent opéré en deux tours dans le cadre de processus participatifs. Tout d'abord, un nombre important de personnes est tiré au sort dans les registres de la population et le registre des étrangers des neuf communes de la région de langue allemande (1000, par exemple). Elles reçoivent par voie postale la notification de leur sélection préliminaire. Parmi les personnes ayant répondu favorablement à l'appel, ne sont retenues que celles qui satisfont aux conditions d'éligibilité. Ensuite, un deuxième tirage au sort stratifié est effectué, pour désigner les membres effectifs et leurs suppléants.

La raison de cette procédure en deux temps est double. D'une part, les organisateurs d'assemblées citoyennes tirées au sort sont souvent confrontés à des taux de refus de participation élevés (potentiellement au-delà de 90 %)⁴⁴. Dès lors, il convient de suréchantillonner. D'autre part, il n'est pas possible de vérifier que l'ensemble des personnes tirées au sort lors du premier tour remplissent les conditions d'éligibilité (les registres communaux ne contenant pas toutes les informations nécessaires à cet effet). Cette vérification n'est donc réalisée que pour les personnes ayant marqué leur accord, avant de procéder au tirage au sort définitif.

3.2.2. Fonctionnement

Le fonctionnement des assemblées citoyennes suit les modalités prévues par le conseil citoyen (thème, modalités de tirage au sort, durée, lieu, programme, etc.).

Au sein des assemblées citoyennes, les décisions sont prises par voie de consensus (article 3, § 5 du décret). Si aucun accord ne peut être dégagé après plusieurs tentatives, la décision est prise à la majorité des 4/5, à la condition qu'au moins 4/5 des membres soient

⁴⁴ Cf. V. JACQUET, « Explaining non-participation in deliberative mini-publics », *European Journal of Political Research*, volume 56, n° 3, 2017, p. 640-659 ; M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, *The legitimacy of citizen-led deliberative democracy: The G1000 in Belgium*, Abingdon, Routledge, 2018, p. 42-43.

présents. Les opinions minoritaires peuvent être jointes, en annexe, à l'avis reprenant les recommandations finales.

Les participants à une assemblée citoyenne ont droit à un défraiement (article 3, § 6 du décret), qui est identique à celui des membres du conseil citoyen.

3.2.3. Fonctions

La fonction première d'une assemblée citoyenne est de délibérer sur le sujet particulier que le conseil citoyen lui a soumis et de formuler une ou plusieurs recommandations politiques à son propos. Ensuite, elle discute de ses recommandations avec des mandataires politiques communautaires (députés et ministres) lors de réunions d'une commission parlementaire.

Débats et recommandations

L'assemblée citoyenne se réunit afin de débattre du thème spécifique dont elle a été chargée, afin d'aboutir à une ou plusieurs recommandations (article 3, § 1 et article 9, § 1 du décret). Le déroulement des séances est structuré par un ou plusieurs animateur(s) désigné(s) par le conseil citoyen. Dans ce cadre, comme il est de coutume dans les processus participatifs⁴⁵, le déroulement des séances suit largement les souhaits exprimés par les participants (procédés utilisés, personnes ressources rencontrées, méthodes de recherche de consensus ou de rédaction des recommandations mises en œuvre, etc.).

Dialogue avec les mandataires politiques de la Communauté germanophone

Les recommandations finales d'une assemblée citoyenne sont discutées à au moins trois reprises entre les membres de cette assemblée citoyenne et les décideurs politiques germanophones (article 9 et article 10, alinéa 2 du décret). Il est à souligner que les membres du conseil citoyen n'interviennent pas directement dans ce dialogue.

Parvenue au terme de ses délibérations, l'assemblée citoyenne formule une ou plusieurs recommandations, qui sont transmises au bureau du Parlement de la Communauté germanophone. Le bureau adresse les recommandations à la commission parlementaire qui est compétente pour le sujet traité. La commission parlementaire organise alors une première séance publique, au cours de laquelle les recommandations sont présentées par une délégation de l'assemblée citoyenne, puis débattues entre les députés membres de la commission, le ou les ministre(s) en charge de la matière concernée et l'ensemble des participants de l'assemblée citoyenne.

Ensuite, la commission parlementaire établit un avis sur chacune des recommandations, en collaboration avec le(s) ministre(s) compétent(s). Cet avis indique si les recommandations seront mises en œuvre et, le cas échéant, de quelle manière elles le seront. L'éventuel rejet d'une recommandation doit être motivé. Est alors organisée une deuxième séance publique de la commission parlementaire, au cours de laquelle l'avis de la commission est débattu avec les membres de l'assemblée citoyenne.

⁴⁵ Cf. N. SLOCUM, J. ELLIOTT, S. HEESTERBEEK, C. J. LUKENSMEYER, *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2006.

Dans un délai d'un an, une troisième séance publique de la commission parlementaire compétente se tient, à laquelle tous les membres de l'ancienne assemblée citoyenne concernée sont invités. L'état d'avancement de la mise en œuvre y est présenté et discuté. Entretemps, le conseil citoyen a éventuellement tenu les membres de l'assemblée citoyenne concernée informés de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations (cf. *supra*). Si cela s'avère nécessaire, d'autres séances sont organisées afin continuer le suivi politique des recommandations.

3.3. Secrétariat permanent (*Permanentes Sekretariat*)

Le troisième et dernier organe du modèle est le secrétariat permanent. Sa fonction est d'assurer le « soutien administratif et organisationnel » des deux autres organes (article 5 du décret). Le décret le désigne comme étant « le premier interlocuteur pour toutes les questions ayant trait au dialogue citoyen » (article 11 du décret).

Le secrétaire permanent est désigné par le secrétaire général du Parlement de la Communauté germanophone parmi les membres du personnel de l'administration parlementaire. Il assiste aux séances du conseil citoyen, avec voix consultative (article 4, § 2, alinéa 2 du décret), et prépare et exécute les décisions du conseil citoyen (article 11 du décret). Il règle toutes les aspects administratifs et logistiques liés à l'organisation des assemblées citoyennes (article 8, alinéa 2 du décret). Il informe le conseil citoyen régulièrement du suivi politique donné aux recommandations des assemblées citoyennes (article 10, alinéa 1 du décret).

Le secrétaire permanent est aussi en charge de la gestion des finances du modèle. À cet effet, il développe une proposition de budget qu'il soumet au conseil citoyen, qui l'adopte et l'envoie au bureau du Parlement de la Communauté germanophone (article 12 du décret). Une fois ce budget approuvé par le conseil citoyen et par le bureau du Parlement⁴⁶, le secrétaire permanent gère le budget sous contrôle du conseil citoyen.

Dans l'exercice de ses tâches de gestion, le secrétaire permanent peut recourir aux services du Parlement de la Communauté germanophone (article 13 du décret).

IV. Mise en œuvre

Après l'adoption du décret, le 25 février 2019, différents préparatifs sont entrepris pour assurer la mise en œuvre du modèle (le démarrage du dialogue citoyen permanent étant décrétalement prévu pour le 16 septembre 2019). La situation présentée dans ce dernier chapitre du présent *Courrier hebdomadaire* est celle arrêtée au 1^{er} novembre 2019.

La première étape de la préparation consiste dans le recrutement d'un secrétaire permanent. Un appel public à candidature est lancé et un jury de sélection est mis sur pied pour entendre les candidats. Présidé par le secrétaire général du Parlement de la Communauté germanophone, S. Thomas, ce jury est composé d'experts régionaux, nationaux et internationaux de la participation citoyenne. Au terme de la procédure, Anna Stuers,

⁴⁶ Les crédits relatifs au modèle sont prévus dans le budget du Parlement de la Communauté germanophone (article 12 du décret).

jusqu'alors employée du Jugendbüro der Deutschsprachigen Gemeinschaft (bureau de la jeunesse de la Communauté germanophone), est nommée secrétaire permanente.

Une deuxième étape consiste en une campagne publique visant à faire connaître le « dialogue citoyen permanent »⁴⁷ – auprès des résidents de la région de langue allemande⁴⁸. Outre des interventions dans les deux médias principaux de la Communauté germanophone, le *Grenz-Echo* et la BRF, une conférence est organisée en mai 2019 à Eupen pour présenter et discuter publiquement du modèle. Afin de partager des annonces et des informations sur le déroulement de l'initiative, et afin d'héberger une plateforme de soumission d'idées de sujets à discuter, un site Internet propre et indépendant du Parlement est créé : www.buergerdialog.be.

Finalement, la troisième et dernière étape du lancement consiste en la composition du premier conseil citoyen. Celui-ci doit comporter trois types de membres (cf. *supra*). Tout d'abord, les six groupes politiques du Parlement de la Communauté germanophone ont chacun désigné un membre effectif. Ensuite, parmi les dix participants du panel citoyen sur la petite enfance de septembre et octobre 2017 ayant fait part de leur disponibilité, six personnes sont tirées au sort pour être membre effectif. Enfin, les douze derniers membres sont tirés au sort parmi les habitants des neuf communes de la région de langue allemande âgés d'au moins 16 ans. En juin 2019, un premier tirage a été effectué par la secrétaire permanente, qui a abouti à une liste de 1 000 personnes. La secrétaire permanente a ensuite adressé à celles-ci une invitation personnelle au nom du Parlement, à laquelle elles devaient répondre pour le 31 juillet 2019 au plus tard si elles étaient intéressées. Le nombre de réponses favorables à l'appel a été de 115. Parmi ces 115 personnes, 12 membres effectifs et 12 suppléants ont alors été tiré au sort de manière stratifiée en tenant compte de leur âge, genre, lieu de résidence et niveau de formation.

Le 16 septembre 2019, le premier conseil citoyen a été constitué. Il a alors ouvert un appel public à suggestions de thèmes, qui ont pu lui être soumis jusqu'au 31 octobre. L'ensemble des thèmes a ensuite été publié sur le site Internet et chacun de ces thèmes pouvait être soutenu par signature jusqu'au 21 novembre. Fin novembre aura lieu la première réunion de délibération, lors de laquelle le conseil citoyen déterminera les thèmes et modalités d'organisation des premières assemblées citoyennes, qui se tiendront pour leur part à partir du mois de janvier 2020.

Il est à noter que, dans son rapport au bureau élargi du Parlement de la Communauté germanophone remis le 8 octobre 2018, le groupe d'experts réuni par le comité de pilotage du G1000 avait suggéré que le fonctionnement du modèle soit évalué – et, le cas échéant adapté – à des intervalles réguliers. Ainsi, il suggérerait qu'une première évaluation ait lieu en avril

⁴⁷ Ce nom, consacré par le décret, s'inscrit dans la suite du panel citoyen sur la politique en matière de petite enfance, qui avait été baptisé « dialogue citoyen » (« *Bürgerdialog* »).

⁴⁸ Il est à noter que l'adoption du décret a bénéficié d'une couverture médiatique plus importante à l'extérieur de la région de langue allemande qu'à l'intérieur de celle-ci. Citons à titre d'exemples, au niveau national, *Alter Echos*, Bel RTL, *De Morgen*, *De Standaard*, *De Tijd*, *Het Laatste Nieuws*, *Imagine*, *Knack*, *La Libre Belgique*, *Le Soir*, *Le Vijf/L'Express*, la RTBF, RTL Info et la VRT, et, au niveau international, ABC Radio Sydney, *El País*, IDEA, *Le Point*, *Paris Match*, *Politico*, *Powiazane Artykuły*, *The Economist*, *The New York Times*, *Tribune de Genève*, TV5Monde ou *Vrij Nederland*.

2021⁴⁹. Le décret du 25 février 2018 ne comporte pas de dispositions à cet égard. Mais les explications générales de la proposition de décret indiquent « qu'il n'est pas exclu que [ce décret] sera adaptée en fonction des expériences faites avec les premières assemblées citoyennes » (« *Es ist nicht ausgeschlossen, dass [das Dekret] aufgrund der Erfahrungen, die im Rahmen der ersten Bürgerversammlungen gemacht werden, Anpassungen erfährt* »)⁵⁰. Probablement, une première évaluation du modèle aura donc lieu au cours de l'année 2021.

Conclusion

Depuis le début du XXI^e siècle, les institutions politiques ont de plus en plus recours à la démocratie délibérative pour associer les citoyens à l'élaboration des politiques publiques et pour potentiellement réduire l'écart entre les citoyens et leurs représentants. Cependant, une utilisation aussi sporadique de la démocratie délibérative a peu de chances de remédier profondément et sur le long terme au malaise démocratique, car elle implique trop peu de personnes, concerne trop peu de problématiques et prend place de manière trop peu systématique. C'est pourquoi certaines voix plaident en faveur de l'adoption de formes permanentes de démocratie délibérative.

La Communauté germanophone de Belgique a ouvert la voie en adoptant, le 25 février 2019, un décret instaurant un « dialogue citoyen permanent ». Un tel processus de délibération institutionnalisé constitue une première mondiale. Plus précisément, le dispositif est inédit à trois égards : son caractère permanent, l'articulation qu'il réalise entre un organe permanent (le conseil citoyen) et des instances ponctuelles (les assemblées citoyennes) et son lien étroit (quasi-institutionnel) avec un parlement.

L'objectif de ce *Courrier hebdomadaire* a été de décrire les origines, le fonctionnement et la mise en place du processus. Cependant, les questions et enjeux que soulève l'institutionnalisation du dialogue citoyen permanent n'en restent pas moins nombreux. Quelles seront les opinions et attitudes respectives des citoyens, des mandataires et des acteurs de la société traditionnellement associés aux processus décisionnels à l'égard de ce nouveau mécanisme, et comment évolueront-elles ? Quelles seront les conséquences de ce nouveau processus sur la politique et les mandataires politiques en Communauté germanophone ? L'« *Ostbelgien Modell* » inspirera-t-il des initiatives similaires, en Belgique ou à l'étranger ? Plus généralement, quelle sera son influence éventuelle sur les dynamiques démocratiques contemporaines ?

⁴⁹ G1000, « Vorschlag eines Modells zur permanenten Bürgerbeteiligung in der Politikgestaltung der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens », *op. cit.*, p. 15.

⁵⁰ Parlement de la Communauté germanophone, *Dekretvorschlag zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, n° 284/1, 18 février 2018, p. 3.

Annexe

Décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019 instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone (Moniteur belge, 12 avril 2019)

CHAPITRE 1^{ER}. DISPOSITIONS GENERALES

Article 1^{er}. Définitions

Au sens du présent décret, il faut entendre par :

- 1° bureau : l'organe parlementaire décrit à l'article 22 du règlement intérieur du Parlement ;
- 2° greffier : l'agent parlementaire décrit à l'article 58 du règlement intérieur du Parlement ;
- 3° médiateur : le médiateur décrit dans le décret du 26 mai 2009 instituant la fonction de médiateur pour la Communauté germanophone ;
- 4° assemblée citoyenne : l'assemblée décrite à l'article 3 ;
- 5° conseil citoyen : le conseil décrit à l'article 4 ;
- 6° secrétaire permanent : le mandataire décrit à l'article 5.

Article 2. Qualifications

Dans le présent décret, les qualifications s'appliquent à tous les sexes.

CHAPITRE 2. ACTEURS DU DIALOGUE CITOYEN

Article 3. Assemblée citoyenne

§ 1^{er}. Des assemblées citoyennes sont convoquées ponctuellement en vue d'élaborer des recommandations sur un sujet particulier. Par année civile, ce sont entre une et trois assemblées citoyennes qui sont convoquées. Aucune assemblée citoyenne ne peut être convoquée durant les six mois précédant les élections du Parlement de la Communauté germanophone.

§ 2. Les assemblées citoyennes se composent de vingt-cinq à cinquante citoyens tirés au sort dans le respect des conditions mentionnées aux §§ 3 et 4. Sur proposition du secrétaire permanent, le conseil citoyen fixe les modalités du tirage au sort pour la sélection des citoyens qui participent à une assemblée citoyenne. Ce faisant, le conseil citoyen tient compte d'une représentation équilibrée des sexes et des tranches d'âge, d'un équilibre géographique et d'une mixité socio-économique. Compte tenu de la spécificité d'un thème, il peut fixer des critères supplémentaires en vue d'obtenir une composition aussi représentative que possible de la population concernée.

Pour accomplir les tâches liées à la sélection des citoyens, le secrétaire permanent est autorisé à demander aux communes de la région de langue allemande une liste de personnes inscrites dans les registres de la population. Cette liste contient les informations mentionnées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1° à 8°, 12° et 14°, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers.

Les informations visées à l'alinéa 2 ne peuvent être utilisées que pour la gestion interne et ne peuvent pas être transmises à des tiers. En ce qui concerne le traitement, le secrétaire permanent respecte le prescrit de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

§ 3. La participation à une assemblée citoyenne est volontaire. Si un citoyen a renoncé à participer avant le début de la première séance de l'assemblée citoyenne ou entame l'une des fonctions ou l'un des mandats énumérés au § 4, 4°, il est remplacé par un citoyen également tiré au sort. À cet effet, plusieurs membres suppléants peuvent aussi être préalablement tirés au sort. Dans tous les autres cas, les citoyens sortants ou absents ne seront pas remplacés.

§ 4. Ne peuvent participer à une assemblée citoyenne que les citoyens :

- 1° inscrits dans les registres de la population ou des étrangers dans une commune de la région de langue allemande ;
- 2° âgés de seize ans accomplis ;
- 3° ne faisant pas l'objet d'une condamnation ou d'une décision entraînant, pour les électeurs au Parlement, l'exclusion ou la suspension du droit de vote ;

4° n'exerçant aucun des mandats ou fonctions ci-après :

- a. membre du Parlement, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement wallon et du Parlement européen ;
- b. membre du gouvernement fédéral, d'un gouvernement communautaire ou régional ;
- c. gouverneur de province, vice-gouverneur, gouverneur adjoint ou greffier provincial ;
- d. membre du conseil provincial de Liège ;
- e. commissaire d'arrondissement ;
- f. titulaire d'une fonction de l'ordre judiciaire ;
- g. conseiller d'État, assesseur de la section législation ou membre de l'auditorat, du bureau de coordination ou du greffe du Conseil d'État ;
- h. juge, référendaire ou greffier près la Cour constitutionnelle ;
- i. membre de la Cour des comptes ;
- j. tout mandat auprès d'un organisme public ou privé en tant que représentant de l'État, d'une Communauté, d'une Région, d'une province ou d'une commune, dans la mesure où sont liés à ce mandat plus de pouvoirs qu'une simple appartenance à l'assemblée générale ou au conseil d'administration dudit organisme ;
- k. bourgmestre, échevin, président d'un CPAS, conseiller communal ou membre du conseil de l'aide sociale ;
- l. une fonction sous le contrôle direct du Parlement ou du gouvernement, à l'exception des membres du personnel de l'enseignement communautaire ;
- m. une fonction dirigeante auprès d'un organisme d'intérêt public de la Communauté germanophone.

Pour des raisons déontologiques, par exemple dans le cas d'un très grand intérêt personnel, le conseil citoyen peut en outre exclure de la participation à une assemblée citoyenne des personnes tirées au sort. Cette décision doit être dûment motivée et notifiée à l'intéressé. Le citoyen concerné peut introduire un recours contre cette décision auprès du bureau, lequel statue définitivement sur l'exclusion.

§ 5. Les décisions de l'assemblée citoyenne sont en règle générale prises par voie de consensus. Si plusieurs tentatives de conciliation ne mènent pas à un accord, une décision est prise à une majorité de 4/5 des voix, au moins 4/5 des citoyens qui participent à l'assemblée citoyenne devant être présents. Les citoyens ayant voté contre cette décision peuvent motiver leur divergence d'opinion dans un avis motivé qui sera joint à ladite décision.

§ 6. Pour leur participation, les membres de l'assemblée citoyenne bénéficient :

1° de jetons de présence s'élevant à 37,50 euros ;

2° d'une indemnité pour frais de déplacement correspondant soit au coût réel pour l'usage des transports publics, soit au coût du déplacement avec leur propre voiture, en tenant compte du taux kilométrique calculé conformément à l'article 13 de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours.

Si la séance dure plus de quatre heures, les jetons de présence mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 1°, sont doublés.

Les montants mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 1°, et à l'alinéa 2 sont liés aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation mentionné dans l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays. L'indice-pivot est 138,01. Le bureau établit les conditions et les modalités de liquidation de ces montants.

Article 4. Conseil citoyen

§ 1^{er}. Un conseil citoyen permanent est installé pour la préparation, la mise en œuvre et le suivi des assemblées citoyennes. Le conseil citoyen se compose de vingt-quatre citoyens, tirés au sort parmi les citoyens qui ont préalablement participé à une assemblée citoyenne. Après l'expiration du mandat, qui est de dix-huit mois, les membres en exercice sont remplacés par de nouveaux représentants issus des assemblées citoyennes précédentes. Ce changement intervient tous les six mois pour un tiers du total des vingt-quatre mandats.

La qualité de membre du conseil citoyen est volontaire. Si un citoyen se retire prématurément du conseil citoyen, le mandat est achevé par un citoyen également tiré au sort et issu des assemblées citoyennes précédentes. À cet effet, plusieurs membres suppléants peuvent aussi être préalablement tirés au sort.

§ 2. Le conseil citoyen élit en son sein un président qui dirige les séances. La durée maximale du mandat de président est fixée à six mois. Une femme et un homme sont alternativement élus comme président. Le secrétaire permanent assiste aux séances du conseil citoyen avec voix consultative. Le conseil citoyen peut inviter le greffier et le médiateur à participer à ses délibérations.

Compte tenu du prescrit du présent décret, le conseil citoyen arrête tous les autres aspects de son mode de fonctionnement.

§ 3. Sous réserve de l'article 7, § 3, le conseil citoyen ne délibère valablement que si la majorité des membres sont présents. Toutes les décisions du conseil citoyen sont en règle générale prises par voie de consensus. Si plusieurs tentatives de conciliation ne mènent pas à un accord, une décision est prise à une majorité de 2/3 des voix. S'il est constaté que la majorité des membres n'est pas présente, la décision est reportée à la séance suivante.

§ 4. Pour leur participation, les membres du conseil citoyen bénéficient :

1° de jetons de présence s'élevant à 37,50 euros ;

2° d'une indemnité pour frais de déplacement correspondant soit au coût réel pour l'usage des transports publics, soit au coût du déplacement avec leur propre voiture, en tenant compte du taux kilométrique calculé conformément à l'article 13 de l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours.

Si la séance dure plus de quatre heures, les jetons de présence mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 1°, sont doublés.

Les montants mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 1°, et à l'alinéa 2 sont liés aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation mentionné dans l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays. L'indice-pivot est 138,01. Le bureau établit les conditions et les modalités de paiement de ces montants.

Article 5. Secrétaire permanent

Pour le soutien administratif et organisationnel du conseil citoyen et de l'assemblée citoyenne, le greffier désigne comme secrétaire permanent un membre du personnel de l'administration du Parlement. Le profil requis et la procédure de désignation du secrétaire permanent sont fixés par le greffier et présentés au bureau pour information.

Le conseil citoyen supervise le travail du secrétaire permanent et est habilité à donner des ordres à ce dernier en ce qui concerne les missions qui lui sont assignées en vertu du présent décret.

Article 6. Parlement et organes parlementaires

Le Parlement et ses organes définissent les conditions-cadres pour l'organisation du dialogue citoyen. Cela garantit notamment le suivi des recommandations formulées par les assemblées citoyennes conformément au chapitre 3.

CHAPITRE 3. DEROULEMENT DU DIALOGUE CITOYEN

Article 7. Sélections des thèmes

§ 1^{er}. À l'issue du débat parlementaire sur la déclaration gouvernementale se tenant au début de chaque session du Parlement, le conseil citoyen se réunit pour déterminer les thèmes qui, au cours des douze prochains mois, seront discutés dans le cadre d'assemblées citoyennes.

Les thèmes doivent porter sur les compétences de la Communauté germanophone. Avec l'accord du bureau, le conseil citoyen peut aussi, dans des cas particulièrement motivés, choisir des sujets qui ne sont pas ou seulement indirectement en relation avec les compétences de la Communauté germanophone.

Il est interdit de proposer des thèmes en contradiction avec les droits de l'Homme et les libertés fondamentales qui figurent au titre 2 de la Constitution ainsi que dans les traités internationaux ratifiés par la Belgique.

§ 2. Lorsqu'il choisit les thèmes, le conseil citoyen peut recourir à des propositions qui lui sont présentées soit par au moins deux de ses membres, par un groupe parlementaire, par le gouvernement, ou par au moins cent citoyens remplissant les conditions mentionnées à l'article 3, § 4, 1°.

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.

Toutes les propositions mentionnées au 1^{er} alinéa doivent être accompagnées d'une explication du thème ainsi que de la justification qu'elles se prêtent comme thème pour une assemblée citoyenne.

Le conseil citoyen détermine les autres modalités relatives au dépôt des propositions.

§ 3. 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. Par dérogation à l'article 4, § 3, au moins 2/3 des membres du conseil citoyen doivent être présents pour que cette décision puisse être prise.

Article 8. Organisation et tenue des assemblées citoyenne

Le conseil citoyen prend toutes les décisions en ce qui concerne l'organisation et la tenue des assemblées citoyennes. Cela concerne notamment :

1° la détermination du nombre d'assemblées citoyennes, en tenant compte du prescrit de l'article 3, § 1^{er} ;

2° la détermination du nombre de citoyens et leur sélection par tirage au sort, en tenant compte du prescrit de l'article 3, §§ 2 à 4 ;

3° la fixation de la date, de la durée, du lieu, du programme et du budget de chacune des assemblées citoyennes ;

4° la désignation des animateurs des assemblées citoyennes ;

5° la création d'un groupe consultatif en ce qui concerne la collecte des informations et de la documentation qui seront mises à la disposition des membres des assemblées citoyennes ;

6° la sélection des experts et représentants d'intérêts qui seront entendus ou priés de donner leur avis dans le cadre des assemblées citoyennes ;

7° l'évaluation des assemblées citoyennes tenues.

Le secrétaire permanent prépare les décisions mentionnées à l'alinéa 1^{er}, élabore des propositions à leur sujet et met en œuvre les décisions prises par le conseil citoyen. Il règle en outre tous les aspects administratifs et logistiques allant de pair avec la tenue d'assemblées citoyennes.

Article 9. Recommandations de l'assemblée citoyenne et leur prise en compte par le Parlement

§ 1^{er}. À l'issue des délibérations, l'assemblée citoyenne formule une ou plusieurs recommandations qui seront transmises au bureau du Parlement.

§ 2. Le bureau 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.

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.

§ 3. Ensuite se tient une nouvelle séance publique de la commission parlementaire au cours de laquelle l'avis est présenté et débattu avec les membres de l'assemblée citoyenne.

Article 10. Suivi des recommandations

Le conseil citoyen assure le suivi des recommandations qui, conformément à l'avis de la commission, devront être mises en œuvre. À cet effet, le secrétaire permanent soumet à intervalles réguliers des rapports sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations. S'il le juge nécessaire, le conseil citoyen en informe les membres de l'assemblée citoyenne concernée.

Dans un délai d'un an suivant la séance mentionnée à l'article 9, § 3, aura lieu une nouvelle séance publique de la commission parlementaire compétente ; l'état d'avancement de la mise en œuvre y sera présenté et discuté. À cet effet, tous les membres de l'assemblée citoyenne concernée sont invités. Si nécessaire, d'autres séances peuvent être convenues en vue de continuer le suivi de la mise en œuvre des recommandations.

CHAPITRE 4. GESTION ET FINANCEMENT

Article 11. Gestion

La gestion courante relative au dialogue citoyen appartient au secrétaire permanent, notamment la préparation et l'exécution des décisions prises par le conseil citoyen. Il est le premier interlocuteur pour toutes les questions ayant trait au dialogue citoyen. S'il échoue, le greffier délègue au secrétaire permanent les pouvoirs décisionnels nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Article 12. Financement

Chaque année, le secrétaire permanent élabore une proposition de budget sur laquelle statue le conseil citoyen. Ensuite, la proposition de budget adoptée par le conseil citoyen est soumise au bureau pour approbation. Si le bureau approuve le budget, les crédits y relatifs sont prévus dans le budget du Parlement. Le secrétaire permanent gère les crédits disponibles sous la supervision du conseil citoyen, et ce, en tenant compte de l'enveloppe financière fixée par le bureau.

Avant le 31 août de l'année suivante, le secrétaire permanent soumet au conseil citoyen la reddition des comptes de l'exercice clôturé. Le conseil citoyen soumet ces comptes au bureau.

Article 13. Soutien par l'administration du Parlement

Pour l'exercice des missions énumérées aux articles 11 et 12 et moyennant l'approbation du greffier, le secrétaire permanent peut recourir à d'autres services de l'administration du Parlement.

CHAPITRE 5. DISPOSITIONS FINALES

Article 14. Premier conseil citoyen

Le premier conseil citoyen est composé de vingt-quatre membres qui, par dérogation à l'article 4, § 1^{er}, sont désignés comme suit :

1° un membre est désigné par chacun des groupes représentés au Parlement, étant entendu que les citoyens proposés doivent satisfaire aux conditions mentionnées à l'article 3, § 4, alinéa 1^{er} ;

2° six membres sont tirés au sort parmi les citoyens du dialogue citoyen tenu les 16 et 30 septembre 2017 à propos de l'accueil des enfants ;

3° les autres membres sont tirés au sort conformément à l'article 3, §§ 2 à 4, les compétences confiées au conseil citoyen étant assurées par le secrétaire permanent.

Le premier conseil citoyen sera installé le 16 septembre 2019.

Après la tenue de la première assemblée citoyenne, huit membres sont remplacés ; les membres mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 1°, se retirent en premier lieu et ensuite une partie des membres mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 2°.

Après la tenue de la deuxième assemblée citoyenne, huit autres membres du premier conseil citoyen sont remplacés ; les membres mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 2°, restants se retirent en premier lieu et ensuite une partie des membres mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 3°. Après la tenue de la troisième assemblée citoyenne sont remplacés les membres du premier conseil citoyen, restant parmi ceux mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 3°. Chaque changement s'effectue conformément à la procédure décrite à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Article 15. Entrée en vigueur

Le présent décret entre en vigueur le jour de son adoption.