CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.041/AG
du 29 décembre 2020

sur

une proposition de décret de la Région wallonne
'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen'

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

Le 16 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours prorogé à septante-cinq jours [*], sur une proposition de décret 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, déposée par M[me] SCHYNS (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 221/001 et *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 221/001*bis*).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale les 17 et 29 décembre 2020. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, présidents de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE et Brecht STEEN, premiers auditeurs chefs de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 décembre 2020.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1[er], alinéa 1[er], 1°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de soixante jours est prorogé à septante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

I. PORTÉE DE LA PROPOSITION DE DÉCRET

1. La proposition de décret à l'examen prévoit la création de « deux instances relatives au dialogue citoyen » [1], dénommées l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen.

L'assemblée citoyenne est « composée de trente habitants […] et du président du conseil citoyen » (art. 2, § 2).

Le conseil citoyen est « composé de six habitants », ceux-ci étant par ailleurs « membres effectifs de l'assemblée citoyenne » (art. 3).

2. Aux termes des développements de la proposition de décret, les deux « instances relatives au dialogue citoyen » ne sont pas des commissions parlementaires au sens de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : « LSRI ») [2].

Elles s'inscrivent plutôt dans le cadre d'un « dispositif global de démocratie participative » et

> « ont pour finalité de favoriser la participation des Wallons au débat public dans un souci de promotion de la démocratie continuée, de mettre en évidence l'intérêt de l'expertise prospective dans le débat démocratique, de valoriser des recherches récentes et en opérationnaliser les résultats au profit du bien commun et de contribuer à la réflexion des membres du Parlement de Wallonie et à l'action du Gouvernement wallon » [3].

‡ S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] *Doc. parl*., Parl. wall., 2019-2020, n° 221/1*bis*, p. 4.

[2] *Ibidem.*

[3] *Ibidem.*

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

3. Les deux instances sont composées par un tirage au sort effectué parmi les personnes, sans avoir égard à leur nationalité, qui sont âgées au moins de seize ans accomplis et dont le domicile légal, suivant les données renseignées par le registre national des personnes physiques, se situe dans l'une des communes de la Région wallonne (art. 1er, 2°). Une série d'incompatibilités empêchant de pouvoir être membre de ces instances sont énoncées (art. 5). Il existe aussi des suppléants, également désignés par tirage au sort (art. 2, § 2).

Les citoyens tirés au sort, tant effectifs que suppléants, ont le droit de ne pas accepter la charge, celle-ci étant conférée sur une base volontaire (art. 2, § 3, et 3, § 4). Une exigence de parité de genre existe tant au sein de l'assemblée citoyenne qu'au sein du conseil citoyen, et tant parmi les membres effectifs que parmi les suppléants (art. 2, § 2, et 3, § 2). Des possibilités d'exclusion d'un habitant à la participation à l'une de ces instances sont également prévues (art. 5, §§ 2 et 3). Des indemnités seront allouées au bénéfice des membres de ces deux instances (art. 5, §§ 4 et 5).

Les « instances relatives au dialogue citoyen » sont instituées « par le Parlement wallon » (art. 2 et 3), et leurs membres « prêtent serment entre les mains du Président du Parlement wallon » (art. 2, § 3, et 3, § 4).

4. Aucune disposition de la proposition de décret ne confère un pouvoir décisionnel aux deux instances qu'elle entend créer [4].

L'assemblée citoyenne a uniquement [5] pour compétence « d'élaborer des recommandations sur un sujet particulier » (art. 2, § 1er).

Les développements de la proposition précisent que ces recommandations sont apportées « aux élus » [6].

Le conseil citoyen a pour finalité de préparer le travail de l'assemblée citoyenne (art. 3, § 1er) et les développements ajoutent qu'il « organise [ ] concrètement le travail » de celle-ci [7].

[4] Le contraire est même explicitement précisé : « L'assemblée citoyenne ne disposant pas d'un pouvoir décisionnel, […] » (*Doc. parl*., Parl. wall., 2019-2020, n° 221/1*bis*, p. 5, commentaire sous l'article 2).

[5] Sous réserve de ce qui est proposé dans la proposition de décret spécial 'modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire' (*Doc. Parl*., Parl. wall., 2019-2020, n° 222/1) sur laquelle l'assemblée générale de la section de législation a également donné ce jour l'avis n° 68.042/AG. Cette dernière proposition se situe, au niveau constitutionnel, dans le cadre spécifique de l'article 39*bis* de la Constitution.

[6] *Doc. parl*., Parl. wall., 2019-2020, n° 221/1*bis*, p. 4.

[7] *Ibidem.*

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

5. Le fonctionnement plus précis des deux instances projetées, auxquelles la personnalité juridique n'est pas conférée, est régi par la proposition 'de modification du règlement du Parlement de Wallonie' déposée concomitamment concomitamment [8], avec laquelle la proposition de décret à l'examen forme un ensemble.

6. La proposition de décret comporte enfin des sanctions pénales (art. 5, § 2, alinéa 4, et § 3, alinéa 4) et une habilitation donnée au « Parlement wallon ou à l'organe qu'il désigne » à régler certaines modalités procédurales liées à la sélection des membres composant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen (art. 6).

II. FORMALITÉS PRÉALABLES

7. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

8. La proposition de décret à l'examen, en tant qu'elle prévoit l'usage de données figurant au registre national des personnes physiques, a trait à un traitement de données à caractère personnel et doit par conséquent être soumise pour avis à l'Autorité de protection des données.

Il convient de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable [9].

[8] *Doc. parl*., Parl. wall., 2019-2020, n° 223/1.

[9] Voir en ce sens, par exemple, l'avis n° 64.016/2 donné le 17 septembre 2018 sur une proposition devenue le décret wallon du 2 mai 2019 'relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1131/1) et, plus récemment, l'avis n° 67.729/2/V du 19 août 2020 sur une proposition de loi 'concernant l'aide à la gestion des dettes temporaire et structurelle' (*Doc. parl*., Chambre, 2019-2020, n° 55-1352/003).

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

III. EXAMEN DE LA PROPOSITION

A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Compétence de la Région wallonne de créer des « instances relatives au dialogue citoyen » à l'échelle de la Région

9. Aux termes de l'article 39 de la Constitution, la loi spéciale « attribue aux organes régionaux […] la compétence de régler les matières qu'elle détermine ».

Aucune disposition spécifique de la loi spéciale n'investit formellement les Régions de la prérogative de mettre en place, à l'échelle de la Région, des « instances au dialogue citoyen ».

La compétence de la Région ne peut pas non plus être fondée sur l'article 118, § 2, de la Constitution et sur l'autonomie constitutive que cette disposition permet de conférer aux entités fédérées dans le « fonctionnement » de leurs instances parlementaires respectives.

La section de législation estime cependant qu'un fondement de compétence de la Région peut être trouvé dans la considération selon laquelle, si lesdites instances sont chargées de faire des recommandations « sur un sujet particulier », non autrement déterminé, ce « sujet » est bel et bien susceptible de se situer à l'intérieur des compétences qui sont reconnues à la Région wallonne, notamment par l'article 6, § 1er, de la LSRI.

En ce sens, dans l'avis n° 36.627/VR/1 donné les 16 et 30 mars 2004 sur une proposition devenue le décret flamand du 7 mai 2004 'portant création d'un « Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie » (Institut flamand pour la Paix et la Prévention de la Violence) auprès du Parlement flamand', la section de législation a à cet égard considéré ce qui suit :

> « (traduction libre) COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR DÉCRÉTAL
>
> […]
>
> En ce qui concerne la mission consultative du Vredeinstituut (Institut pour la paix)
>
> 2. Les missions consultatives spécifiques de l'institut, visées à l'article 6, §§ 2 et 3, de la proposition – délivrer un avis en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de produits, matériaux ou technologies y assimilés ou liés - sont en lien direct avec la compétence que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' attribue aux régions et avec la compétence des communautés et des régions en matière de conclusion de traités internationaux.
>
> En outre, l'article 6, § 1er, de la proposition attribue une mission consultative générale à l'institut : l'institut peut, de sa propre initiative ou à l'initiative du Parlement flamand, formuler des avis généraux ou spécifiques. Dès lors qu'il s'agit d'avis destinés au Parlement flamand, il peut être admis que ces avis porteront sur des matières relevant de la compétence des communautés et des régions ou à tout le moins sur les matières qui, bien que ne relevant pas de la compétence du Parlement

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

> proprement dite, présentent néanmoins des points de convergence avec celle-ci. Ce dernier point ne soulève pas d'objection sur le plan des compétences : comme le Conseil d'État, section de législation l'a déjà relevé notamment dans l'avis 15.197/VR du 6 juillet 1983 et dans l'avis L. 14.766/VR, 14.915/VR et 15.030/VR du 20 juin 1984, il n'est pas requis que la compétence d'un conseil consultatif puisse s'inscrire entièrement dans les compétences de la communauté ou de la région concernée. La délivrance d'un avis n'implique en effet pas l'exercice d'une compétence normative, tandis que, pour exercer ses propres compétences, il peut être utile que l'autorité qui a institué l'organe consultatif soit informée sur certains aspects de matières qui, bien que relevant d'autres autorités, se rapportent néanmoins à des matières ou des aspects de celles-ci qui sont effectivement de sa compétence » [10].

Ces développements peuvent être utilement transposés à la proposition de décret à l'examen, qui peut être tenue pour conforme à la répartition des compétences pour autant que les « instances relatives au dialogue citoyen » qu'elle entend mettre en place veillent, dans leurs activités, à assurer un lien à tout le moins indirect avec les compétences de la Région wallonne. Sans doute serait-il indiqué de compléter la proposition à l'examen par une précision explicite en ce sens.

2. La délimitation des champs d'action respectifs du décret et du règlement parlementaire

10. Aux termes de l'article 19, § 1er, de la LSRI, les matières dans lesquelles les Régions sont compétentes sont réglées « par décret ».

Par ailleurs, l'article 44 de la LSRI prévoit que

> « [c]haque Parlement arrête son règlement, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques ».

11. La question se pose de savoir dans quelle mesure la création d'« instances relatives au dialogue citoyen » doit se faire par décret ou par un règlement d'une assemblée parlementaire, en l'occurrence celui du Parlement wallon.

[10] *Doc. parl.*, Parl. flam., 2002-2003, n° 1814/2, pp. 6 et 7.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

12. D'une part, il est exact que l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen sont, selon la proposition de décret à l'examen [11], institués « par le Parlement wallon » (art. 2, § 1er, et 3, § 1er) [12] et que leurs membres prêtent serment entre les mains du président de ce parlement (art. 2, § 3, et 3, § 4).

D'autre part, le texte décrétal proposé précise expressément que « [l]'assemblée citoyenne n'est pas une commission au sens de l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 » (art. 2, § 4) et que « [l]e conseil citoyen n'est pas une commission au sens de l'article 44 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 » (art. 3, § 5).

13. Un décret ne peut naturellement pas déterminer lui-même si les institutions qu'il entend créer tombent ou non dans le champ d'application d'une règle qui lui est supérieure dans la hiérarchie des normes, en l'espèce l'article 44 de la LSRI. C'est en fonction des caractéristiques que la proposition de décret donne à l'assemblée citoyenne et au conseil citoyen qu'il convient de déterminer si cette assemblée et ce conseil sont soumis au régime juridique d'une commission au sens de l'article 44 précité.

14. En ce qu'il énonce que « [c]haque Parlement arrête son règlement », l'article 44 de la LSRI transpose dans l'ordre juridique des communautés et des régions l'article 60 de la Constitution, selon lequel « Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ».

15. La portée et les effets de l'article 60 de la Constitution et de l'article 44 de la LSRI ont été analysés comme suit par la section de législation du Conseil d'État à l'occasion de l'examen d'un avant-projet de décret de la Région wallonne qui entendait imposer au Parlement wallon des obligations dans le cadre de sa gestion budgétaire et comptable :

> « 2. L'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose : 'Chaque Parlement arrête son règlement d'ordre intérieur, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques'.

[11] Dans l'article 2 du décret spécial de la Région wallonne du 19 juillet 2018 'instituant la consultation populaire', tel que modifié par les articles 2 et 3 de la proposition de décret spécial 'modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020 n° 222/1), il est expressément fait état de ce que l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen sont « institués » par le décret du XXX institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen, et non pas par le Parlement wallon. Il en va d'ailleurs de même dans les articles 168*bis* et 168*ter* proposés du Règlement du Parlement de Wallonie, dans la proposition 'de modification du Règlement du Parlement de Wallonie' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020 n° 223/1).

[12] Sur ce point, voir aussi *infra*, l'observation particulière figurant au n° 34.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

Cette disposition a notamment pour objet d'énoncer, pour les parlements de communauté ou de région, une règle équivalente à celle prévue pour les Chambres fédérales, par l'article 60 de la Constitution, en vertu duquel :

'Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions'.

3. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, la disposition constitutionnelle précitée vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée fédérale non seulement vis-à-vis de l'autre, mais également à l'égard du pouvoir exécutif [13].

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi ou au décret d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les assemblées législatives exercent leurs attributions ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée [14].

4. Dans certaines hypothèses, il a cependant été admis que la loi intervienne – et même doive intervenir – dans un domaine qui relève du 'mode suivant lequel [chaque chambre] exerce ses attributions' [15].

Le premier cas est celui où sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi [16]. L'organisation par la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996, du droit d'enquête parlementaire en est l'illustration la plus nette. Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée.

---

[13] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : « J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297 ».

[14] *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité* : « Voir notamment : l'avis 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 'organique du contrôle des services de police et de renseignements' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 162/2-1988) ; l'avis 25.413/2 donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements' (*Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 390/2) ; l'avis 26.054/4 donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes' (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/3) ; l'avis 33.638/3 donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé' (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2141/001) ; l'avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition de loi 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif' (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 648/2) ; l'avis 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi 'créant une Commission fédérale de déontologie' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2245/2). Plus généralement, voir J. VELAERS, *op cit.*, pp. 250-251, 297-299, 519-20; J. VELU, *Droit public, T I, Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525 ».

[15] *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité* : « Voir sur ce point, pour un exposé de portée générale, l'avis 12.260/1/AG donné le 4 juin 1975 sur un projet de loi 'réglant la responsabilité juridique des Ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1974-1975, n° 651/1, pp. 20 et suiv.) ».

[16] *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité* : « Voir également : J. VELAERS, *op.cit.*, p. 297 ; J. VELU, *op.cit.*, p. 524 ; A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n° 214, p. 192 ; F. MEERSCHAUT, « Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996 », in M. VAN DER HULST en L. VENY, *Parlementair recht - Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, A.2.5.3.3, p. 8. Voir aussi l'avis 24.328/2 donné le 29 mars 1995 sur un projet devenu la loi du 2 mai 1995 'relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine' (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1334-2) ».

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

La seconde hypothèse dans laquelle l'intervention du législateur est admise est celle, spécifique au bicaméralisme, où le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme au sein des deux chambres que seule la loi est en mesure d'apporter [17].

La section de législation du Conseil d'État a raisonné de cette façon notamment en ce qui concerne la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires' [18]. L'avis précité a toutefois estimé que le législateur devait limiter son intervention aux règles essentielles, le surplus étant confié non pas au Roi, mais, en ce qui concerne l'élaboration des lois, aux règlements des assemblées [19].

5. En l'espèce, l'inclusion du Parlement dans le champ d'application du décret en projet a indéniablement pour effet d'interférer dans l'autonomie réglementaire dont dispose le Parlement pour élaborer les règles régissant ses méthodes de travail puisqu'il ne pourrait plus organiser sa gestion comptable que dans le respect des principes posés par l'avant-projet et par le décret du 15 décembre 2011 que l'avant-projet modifie.

Il y a lieu de constater que cette interférence ne saurait se fonder sur aucune des deux hypothèses dans lesquelles, jusqu'à présent, il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées.

En effet, il n'apparaît pas que le présent avant-projet crée une obligation quelconque à charge des tiers et il n'apparaît pas non plus que l'avant-projet procède de l'hypothèse dans laquelle il est nécessaire d'imposer une uniformité de situation ou de procédure dans les deux Chambres puisque le bicaméralisme n'a pas cours au sein des institutions fédérées.

6. L'on ne saurait toutefois en déduire que l'avant-projet violerait l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 en prévoyant que le Parlement est soumis au décret en projet.

En effet, raisonner de la sorte serait perdre de vue que si l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'instar de l'article 60 de la Constitution, procède de l'intention d'assurer aux assemblées une indépendance en vertu de laquelle elles disposent de toute liberté pour élaborer ou modifier les règles régissant leurs méthodes de travail, l'autonomie qui leur est ainsi conférée est uniquement attribuée dans le dessein que les règles relatives à leur organisation et à leur fonctionnement ne puissent dépendre de la sanction du pouvoir exécutif ou de la décision de toute autre autorité.

---

[17] *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité* : « A. ALEN, *op. cit.*, n° 214, p. 192 ; F. MEERSCHAUT, *op. cit.*, A.2.5.3.3., p. 9 ».

[18] *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité* : « Voir l'avis 6.859/1 donné le 10 novembre 1959 sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961, précitée (*Doc. parl*, Sénat, 1959-1960, n° 116, p. 10). Dans le même sens : l'avis 6.765/2 donné le 11 septembre 1959 sur un projet devenu la loi du 18 mai 1960 'organique des Instituts de Radiodiffusion-Télévision belge' (*Doc. parl*.,Sénat, session 1958-1959, n° 317, p. 28) ; l'avis 17.060/9 donné le 12 février 1986 sur une proposition de loi 'réglant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat' (*Doc. parl*., Chambre, 1985-1986, n° 22/2) ; voir aussi : J. VELAERS, *op. cit.*, p. 298 ; J. VELU, *op. cit.*, pp. 523-524 ».

[19] *Note de bas de page n° 13 de l'avis cité* : « Voir l'article 2, alinéa 4, de la loi du 31 mai 1961 ».

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

Dès lors, indépendamment des exceptions déjà admises au pouvoir réglementaire des assemblées, il est clair que l'autonomie conférée à ces dernières ne trouve naturellement à s'exercer que dans les limites prévues par la Constitution et les autres normes supérieures, lesquelles constituent bien évidemment aussi une restriction qui va sans dire à l'autonomie réglementaire des assemblées.

Or, en l'espèce, force est de constater que, envisagé de ce dernier point de vue, l'avant-projet, en tant qu'il se borne à soumettre le fonctionnement interne du Parlement à des règles qui s'imposent de toute façon à lui puisque ces règles sont applicables à la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne, ne porte pas atteinte à l'autonomie du Parlement puisque, pour transposer correctement les obligations qui se déduisent du droit de l'Union européenne, le règlement du Parlement serait tenu de reprendre les mêmes règles à son compte si l'avant-projet ne les prévoyait pas [20].

Comme il n'est pas douteux par ailleurs qu'une règlementation parfaitement uniforme pour toutes les institutions qui relèvent de la Région wallonne et qui font partie du périmètre de consolidation précité constitue le mode opératoire le plus efficient pour transposer de manière pleinement coordonnée les obligations européennes en la matière pour la Région wallonne, et que le règlement du Parlement wallon ne pourrait en aucune manière s'écarter des obligations minimales qui lui sont ainsi imposées à cette fin, il y a lieu d'en conclure que l'avant-projet est admissible au regard de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 [21] » [22].

16. En l'espèce, aucune disposition de la proposition de décret ne règle la manière dont le Parlement exerce ses prérogatives législatives ou ne règle son organisation administrative interne et ses méthodes de travail. Spécialement, on relève que la proposition n'impose aucune modification substantielle au fonctionnement du Parlement [23] et elle ne contraint pas non plus ce dernier à délibérer ou à voter sur les conclusions des travaux de l'assemblée et du conseil créés par la proposition (voir aussi *infra*, n° 25) [24]. En outre,

---

[20] *Note de bas de page n° 14 de l'avis cité* : « En d'autres termes, il ne saurait être porté atteinte à l'indépendance d'une Chambre là où cette dernière n'a pas d'autonomie ».

[21] *Note de bas de page n° 15 de l'avis cité* : « L'intervention décrétale serait par contre constitutionnellement critiquable si elle interférait dans l'exercice du pouvoir réglementaire du Parlement au-delà de la stricte mesure que permet la justification qui vient d'être évoquée. En l'espèce, tel n'est pas le cas (voir spécialement l'article 87, § 6, en projet, à l'article 61 de l'avant-projet) ».

[22] Avis n° 58.324/2 donné le 16 novembre 2015 sur un projet de décret devenu le décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 'portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le code wallon du Logement et de l'Habitat durable' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 343/1 (annexe 2 – obs. gén. 2, p. 39).

[23] En ce qui concerne les missions que la proposition de décret confie au Parlement, à son Président ou à son bureau, voir ci-après l'observation générale n° 5, « Les délégations accordées par la proposition de décret ».

[24] Voir aussi l'avis n° 63.347/2 donné le 25 juin 2018 sur une proposition de décret de l'assemblée de la Commission communautaire française 'visant à introduire la faculté de créer des commissions mixtes composées de citoyens tirés au sort et de députés francophones bruxellois' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2018-2019, sans numéro) : la « commission mixte » qu'envisageait cette proposition de décret était constituée, pour partie, de parlementaires et, pour partie, de citoyens non parlementaires et dotée de la prérogative de déployer des effets contraignants à l'égard de l'assemblée parlementaire en obligeant cette dernière de délibérer et voter sur les rapports adoptés et déposés par elle. Sans se prononcer sur l'admissibilité constitutionnelle d'une telle obligation faite à charge d'une assemblée parlementaire, la section de législation avait estimé que la proposition de décret

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

l'assemblée et le conseil citoyen envisagés par la proposition de décret ne sont pas composés de membres du Parlement mais exclusivement de citoyens tirés au sort. Ces instances ne sauraient de ce dernier point de vue être tenues pour des commissions au sens de l'article 44 de la LSRI puisque les modalités de composition d'une commission au sens de cet article reposent « sur le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques », ce qui renvoie nécessairement à une commission composée de parlementaires faisant partie du Parlement concerné.

17. Compte tenu de qui a été énoncé au n° 13 ci-dessus, les articles 2, § 4, et 3, § 5, de la proposition de décret doivent néanmoins être omis puisque ce n'est pas à la proposition elle-même qu'il revient de déterminer si les institutions qu'elle crée entrent ou non dans le champ d'application d'une norme supérieure. Les indications qui figurent dans les développements de la proposition de décret suffisent à cet égard pour établir que la matière réglée par la proposition ne relève pas du règlement du Parlement.

Au vu de la ligne de démarcation entre l'empire du décret et celui du règlement parlementaire, telle qu'elle vient d'être rappelée, les dispositions qui ont pour destinataires des personnes qui sont extérieures au Parlement wallon ou à son administration [25], en leur conférant, collectivement ou individuellement, des droits ou obligations, relèvent du domaine du législateur décrétal. Tel est, notamment, le cas des règles qui confèrent le droit à chaque habitant de la Région wallonne âgé de plus de 16 ans d'entrer en ligne de compte pour siéger dans l'assemblée citoyenne et dans le conseil citoyen, de même que des règles qui fixent la majorité à laquelle les « instances relatives au dialogue citoyen » ont le droit d'adopter des recommandations, qui déterminent les cas dans lesquelles elles ont le droit de se réunir à huis clos, ou qui confèrent le droit de convoquer leurs séances. En outre, la proposition de décret a également trait à certaines matières qui sont expressément réservées au pouvoir législatif, tels que l'accès au registre national des personnes physiques [26], la formule du serment [27] et les sanctions pénales [28].

---

dont elle était saisie ne pouvait advenir puisqu'elle réglait le fonctionnement de l'assemblée dans la mesure où l'obligation prévue à charge de l'assemblée parlementaire de délibérer et voter sur des rapports adoptés et déposés par la commission mixte relevaient du domaine du règlement de l'assemblée et non du décret.

[25] Ainsi, le greffier et ses agents ne sont pas parlementaires mais des droits et obligations peuvent être créés à leur égard par règlement. Il en va de même, par extension, pour les attachés parlementaires et pour les experts qui secondent le travail du parlement, notamment au sein de commissions d'enquête, dès lors que, précisément en raison du principe de la séparation des pouvoirs, ces activités ne sont pas susceptibles de ressortir au domaine de la norme législative.

[26] Art. 7 de la proposition.

[27] Art. 2, § 3, et 3, § 4, de la proposition.

[28] Art. 5, § 2, dernier alinéa, et § 3, dernier alinéa, de la proposition.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

18. Enfin, l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen créés par la proposition de décret, composés d'« habitants tirés au sort », ont pour mission « d'élaborer des recommandations sur des sujets particuliers » [29], pour la première instance, et de « prépare(r) le travail de l'assemblée citoyenne » [30], pour la seconde instance, en ayant pour finalité la mise en œuvre de quatre objectifs, qui sont :

– « favoriser la participation des habitants au débat public dans un souci de promotion de la démocratie continuée » [31] ;

– « mettre en évidence l'intérêt de l'expertise prospective dans le débat démocratique » [32] ;

– « valoriser des recherches récentes et en opérationnaliser les résultats au profit du bien commun » [33] ;

– « contribuer à la réflexion des membres du parlement wallon et à l'action du Gouvernement wallon » [34].

Vu ces missions respectives de l'assemblée citoyenne et du conseil citoyen, d'une part, et leur composition , d'autre part, il y a lieu de considérer que cette assemblée et ce conseil constituent non pas des commissions du Parlement au sens de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' mais des organes collatéraux du Parlement [35], dépourvus de personnalité juridique [36].

Même si leur travail ne contraindra en aucune façon le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif, c'est bien au décret qu'il revient de les instituer puisqu'ils sont créés dans l'orbite du Parlement et qu'il est envisagé de conférer des droits et obligations à leurs membres, obligations de surcroît assorties de sanctions pénales.

[29] Art. 2, § 1er, alinéa 2, de la proposition.

[30] Art. 3, § 1er, alinéa 2, de la proposition.

[31] Art. 4, 1°, de la proposition.

[32] Art. 4, 2°, de la proposition.

[33] Art. 4, 3°, de la proposition.

[34] Art. 4, 4°, de la proposition.

[35] Il se déduit en effet des articles 2, § 1er, alinéa 1er, et 3, § 1er, alinéa 1er, de la proposition de décret que les organes collatéraux en voie de création sont des organes collatéraux « du Parlement ». Les développements de la proposition ne laissent eux non plus aucun doute quant à la volonté de placer institutionnellement ces organes dans l'orbite du Parlement.

[36] Comme la proposition ne confère pas la personnalité juridique à l'assemblée citoyenne et au conseil citoyen qu'elle crée, l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ne lui est pas applicable.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

3. La portée de l'article 33 de la Constitution

19. L'article 33 de la Constitution dispose :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

20. Initialement et pendant plus de 150 ans, la « manière », au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, de concourir, pour la généralité des citoyens, à l'exercice des « pouvoirs » fut limitée à la seule voie de l'élection.

Ainsi, en 1985, le Conseil d'État, dans un avis rendu en assemblée générale, a observé à propos des citoyens que

> « [l]eur participation à l'exercice de la puissance publique est strictement limitée » [37].

En 2002, le Conseil d'État, toujours dans un avis rendu en assemblée générale, a également noté que

> « (traduction libre) Dans le régime constitutionnel actuel, la participation de la population à l'élaboration des lois, décrets et ordonnances est limitée: le corps électoral désigne, conformément aux dispositions de la législation électorale, ses représentants aux assemblées parlementaires. Les citoyens ont en outre le droit d'adresser des pétitions aux autorités publiques (article 28 de la Constitution) et d'user d'un certain nombre de libertés et de droits fondamentaux, comme la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté de s'assembler et la liberté de s'associer, en vue de développer une activité politique » [38].

21. Pour faire bénéficier les citoyens d'une nouvelle « manière » au travers de laquelle ils peuvent prendre part à l'exercice de « pouvoirs », une révision constitutionnelle est chaque fois nécessaire selon les procédures prévues par l'article 195 de la Constitution.

22. Ainsi, dans l'avis de 1985 précité, le Conseil d'État a estimé que, pour l'introduction d'un référendum en matière législative, « une révision de la Constitution serait indispensable ».

---

[37] Avis n[os] 15.853-15.854-15.969-15.970-15.971/AG donné le 15 mai 1985 sur une proposition de loi 'instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière', sur une proposition de loi 'visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire', sur une proposition de loi 'érigeant la consultation populaire en institution', sur une proposition de loi 'organisant les consultations de la population ou référendums', et sur une proposition de loi 'instituant la consultation populaire' (voir, notamment, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1983-1984, n° 783/2, p. 6).

[38] Avis n[os] 33.789/AG et 33.791/AG donnés le 30 octobre 2002 sur une proposition de décret de la Région flamande 'portant instauration d'une consultation populaire flamande' (*Doc. parl.*, Parl. Fl., 2001-2002, n° 1176/1) et sur une proposition de décret de la Région flamande 'portant instauration d'une consultation populaire partielle dans le cadre de la procédure d'enquête' (*Doc. parl.*, Parl. Fl., 2001-2002, n° 1131/1).

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

De même, et à propos de l'introduction d'une consultation populaire régionale, le Conseil d'État, dans l'avis précité de 2002, a relevé qu'une révision préalable de la Constitution était nécessaire [39]. Cette manière de voir a dans la suite été partagée par le constituant lui-même puisque celui-ci a procédé en 2014 à une révision constitutionnelle pour y introduire un article 39*bis* autorisant à certaines conditions la tenue de consultations populaires au niveau régional [40]. De la sorte, il a, dans le respect de l'article 195 de la Constitution et conformément à l'article 33, alinéa 2, de celle-ci, créé une nouvelle « manière » pour les citoyens de participer à l'exercice de « pouvoirs ».

Toujours dans la même ligne, le Conseil d' État, de nouveau en assemblée générale, a estimé en 2004 que l'introduction d'une consultation populaire au niveau fédéral « nécessite préalablement une révision de la Constitution » [41].

23. À cette ligne, une nuance fut cependant apportée : ainsi, le Conseil d'État a admis, dès son avis rendu en assemblée générale précité de 1985, que l'instauration de consultations populaires au niveau local (communal et provincial) puisse se faire sans une révision préalable de la Constitution, ne voyant pas dans ces procédés, en tout cas dans certaines conditions strictement formulées, une « manière » d'exercer des « pouvoirs » au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution [42]. Cette analyse a été réitérée dans des avis ultérieurs, notamment en 1995 [43] et 1996 [44]. Cela étant, le constituant a malgré tout jugé préférable de formellement consacrer l'admissibilité de telles consultations populaires et a révisé la Constitution en ce sens en 1999 [45].

24. Pour ce qui concerne les « instances relatives au dialogue citoyen », il ressort de ce qui précède que leur mise en place sans révision constitutionnelle préalable n'est admissible que si ces instances ne doivent pas être tenues pour une nouvelle « manière », au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, d'exercer des « pouvoirs ».

---

[39] *Ibidem.*

[40] Révision constitutionnelle du 6 janvier 2014 insérant un article 39*bis* dans la Constitution, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014, 1ère édition.

[41] Avis n° 37.804/AG donné le 23 novembre 2004 sur une proposition de loi 'portant obligation d'une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe' et sur des amendements à cette proposition, *Doc. parl*., Chambre, n° 51-0281/004, p. 10.

[42] Avis n° 15.853/AG, *op. cit.*, p. 21.

[43] Avis n° 24.156/2 donné le 24 février 1995 sur un projet de loi 'portant instauration de consultation populaire communale', *Doc. parl.*, Chambre, 1994-1995, n° 1784 (observation générale 1).

[44] Avis n° 25.156/2 donné le 15 juillet 1996 sur une proposition de loi 'modifiant la loi provinciale', *Doc. parl*., Sénat, 1995-1996, n° 1-236/8, pages 27-28 (examen du Titre XV).

[45] Révision de la Constitution du 12 mars 1999 modifiant l'article 41 de la Constitution, *Moniteur belge*, 9 avril, 2e édition.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

25. Comme il a pu être exposé plus haut (*supra*, n° 16), ni l'assemblée citoyenne, ni le conseil citoyen ne disposent d'un véritable pouvoir de décision ; ces instances peuvent en effet simplement émettre des recommandations [46]. Par ailleurs, aucune disposition de la proposition de décret ne crée une obligation à destination du Parlement wallon de prendre en considération les recommandations faites par l'assemblée citoyenne : selon la proposition de décret, le Parlement n'est pas tenu d'en débattre [47]. Cette circonstance est importante dans l'appréciation du dispositif décrétal au regard de sa conformité à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution.

Enfin, la participation des citoyens aux deux instances est entièrement basée sur le volontariat (*supra*, n° 3).

---

[46] Comparer avec l'avis n° 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi du 6 janvier 2014 'portant création d'une Commission fédérale de déontologie' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2245/1) qui, bien que trouvant son fondement légal dans l'article 60 de la Constitution, n'en comporte pas moins un raisonnement similaire à celui présentement développé :
« La proposition à l'examen soulève une première question qui est celle de sa conformité à l'article 60 de la Constitution selon lequel 'Chaque chambre détermine par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions'. En effet, comme le Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, notamment dans son avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 25 avril 2007 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif', 'cette disposition vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée tant vis-à-vis de l'autre que du pouvoir exécutif. Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les chambres exercent leurs attributions [*Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Note de bas de page 2 de l'avis cité : Voir notamment les avis 18.502/2, donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (*Doc. parl.*, Chambre, session extraordinaire 1988, n° 162/2-1988), 25.413/2, donné 16 octobre 1996 sur une proposition de loi modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (*Doc. parl.*, Sénat, session 1996-1997, n° 390/2), 26.054/4, donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes (*Doc. parl.*, Chambre, session 1995-1996, n° 618/3), 33.638/3, donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé (*Doc. parl.*, Chambre, session 2002-2003, DOC 50-2141/001). Plus généralement, voir J. VELAERS, *op. cit.*, pp. 250-251, 297-299, 519-20 ; J. VELU, *Droit public*, T I, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525.] ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée. […] » [*Note de bas de page 3 de l'avis cité* : *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-648/2, p. 2.]. La réponse à cette question paraît positive compte tenu des compétences limitées confiées à la Commission. En effet, il résulte clairement des développements de la proposition et du commentaire des articles, que la Commission élabore un projet de Code de déontologie qui ne trouvera à s'appliquer aux membres de la Chambre et du Sénat que si et dans la mesure où il est repris dans leur règlement respectif. Chaque assemblée reste donc souveraine et n'est aucunement liée par le projet qu'elle peut compléter, modifier ou rejeter à son gré. Le projet de code apparaît de la sorte comme seulement une source privilégiée d'inspiration pour chacune des deux assemblées, et rien que cela. C'est sans doute en ce sens qu'il faut entendre l'article 5 de la proposition dont la rédaction apparaît comme particulièrement malheureuse. Quant à l'autre compétence de la Commission qui consiste à donner des avis sur des questions individuelles ou générales de déontologie, il s'agit d'une compétence purement consultative, les avis n'ont aucune force juridique contraignante à l'égard de quiconque; ils sont destinés à éclairer le demandeur d'avis et 'peuvent' (et non doivent) servir à compléter ou à amender le code de déontologie adopté souverainement par chacune des deux assemblées. Par contre, la proposition examinée violerait l'article 60 de la Constitution si elle devait être comprise comme limitant de quelque manière que ce soit le pouvoir de chacune des deux chambres d'arrêter en toute liberté ses propres règles de déontologie dans son règlement ».

[47] Il est exact que la proposition de décret 'de modification du règlement du parlement de Wallonie' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 223/1) prévoit de mettre en place une telle obligation au niveau du règlement du Parlement (art. 6 proposé) mais, à la différence d'une obligation décrétale, une obligation à l'attention du Parlement consacré dans un règlement parlementaire s'analyse en définitive en un ordre que l'assemblée parlementaire s'adresse à elle-même et dont elle demeure maître.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

26. Au vu de ces éléments, le Conseil d'État estime que les « instances relatives au dialogue citoyen » que la proposition de décret entend créer ne constituent pas une nouvelle « manière », au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, d'exercer des « pouvoirs » ; la proposition de décret peut, partant, être adoptée sans une révision préalable de la Constitution.

4. Le caractère encadré ou non encadré du tirage au sort

27. Les membres des deux « instances relatives au dialogue citoyen » que la proposition de décret entend mettre en place sont tirés au sort (art. 2, § 2, et 3, § 2).

À propos des modalités de ce tirage au sort, le premier alinéa de l'article 6, § 1er, proposé, porte :

> « § 1er. Le Parlement wallon ou l'organe qu'il désigne règle la procédure de tirage au sort des habitants ».

Comme il a été exposé plus haut (nos 17-18), la détermination d'une telle procédure, en ce qu'elle conduit à faire naître des droits dans le chef de personnes extérieures au Parlement, relève du domaine du décret et non du règlement parlementaire et nécessite dès lors l'intervention du premier.

28. Relativement au tirage au sort, le second alinéa de l'article 6, § 1er, poursuit :

> « La procédure de tirage au sort assure une représentativité des habitants ».

Les développements de la proposition indiquent à ce propos que la procédure

> « détermine notamment de quelle manière ce tirage au sort est réalisé et sur base de quelle formule statistique une représentativité certaine de la population wallonne est garantie. La formule statistique sélectionnée assure notamment une répartition raisonnable en termes d'âge et de zone géographique.
>
> L'objectif est de garantir une représentativité des habitants de la Région wallonne, quel que soit le sujet » [48].

29. Il convient de déterminer l'acception précise des termes « représentation » et « représentativité ».

La notion de « représentativité », telle qu'elle figure à l'article 6, § 1er, alinéa 2, proposé, entend simplement assurer une certaine forme d'équilibre dans la répartition démographique ou géographique des membres tirés au sort des deux instances citoyennes proposées. Ce concept, de nature plus sociologique, ne se confond pas ici avec celui, juridique, de « représentation » au sens qu'en donne la conception représentative du régime constitutionnel d'exercice des pouvoirs en vigueur en Belgique.

[48] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 221/1*bis*, p. 7.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

Entendu de cette façon, l'alinéa en question ne soulève pas d'objection de constitutionnalité au regard de l'article 33 de la Constitution.

Il n'en demeure cependant pas moins que toute modalité visant à assurer une certaine répartition démographique ou géographique des personnes tirées au sort devra être conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le choix des catégories ainsi retenues doit, donc, pouvoir reposer sur une justification objective et raisonnable.

Aussi, la circonstance qu'aux termes de l'article 6, § 1er, alinéa 2, de la proposition, il doit être « assur[é] une représentativité des habitants » au sens sociologique de ce concept ne signifie pas pour autant que le tirage au sort ainsi encadré doive être considéré comme garantissant la représentativité politique des habitants tirés au sort par rapport à la population au sein de laquelle ce tirage au sort a été effectué, aucun lien comparable à celui résultant de l'élection ne pouvant être établi de la sorte.

Dans ce contexte, les méthodes de détermination de la représentativité sociologique des habitants ne manqueront pas d'être exposées à d'inévitables aléas. La question se pose aussi de savoir sur quels critères se fondera la sélection des groupes d'habitants dont il conviendrait d'assurer la prétendue représentativité, compte tenu en outre du nombre réduit de membres des organes dont la création est envisagée par la proposition de décret à l'examen.

5. Les délégations accordées par la proposition de décret

30. Dans le cadre de la proposition examinée, quelques dispositions attribuent directement des pouvoirs de nature réglementaire déterminés au Parlement wallon, à son bureau ou à son président.

Il s'agit :

– de l'article 5, § 4, alinéa 3, dernière phrase, et § 5, alinéa 2, dernière phrase, selon lequel « le Bureau établit les conditions et les modalités de paiement » des montants des indemnités dues aux membres de l'assemblée citoyenne et du conseil citoyen » ;

– de l'article 6, § 1er, alinéa 1er, en vertu duquel « le Parlement ou l'organe qu'il désigne règle la procédure de tirage au sort des habitants », le « tirage au sort » étant entendu selon l'article 1er, 3°, de la proposition comme « le procédé mis en place par le Parlement wallon pour sélectionner les membres de l'assemblée citoyenne et du conseil citoyen ainsi que leurs suppléants » ;

– et de l'article 6, § 2, qui énonce que « le Parlement wallon ou l'organe qu'il désigne règle la procédure d'acceptation ou de refus du mandat en question », à savoir le mandat de membre de l'assemblée citoyenne ou du conseil citoyen.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

31. Les circonstances dans lesquelles il est admissible qu'un décret puisse attribuer des pouvoirs au Parlement wallon ou à ses organes ont été décrites de la manière suivante par l'assemblée générale de la section de législation :

> « 8.1. La seconde question qui se pose consiste à savoir s'il est admissible que l'accord de coopération confie un certain nombre de missions aux assemblées agissant en dehors de tout cadre décrétal [49].
>
> 8.2. En vertu de leur autonomie, les parlements peuvent prendre des mesures individuelles à l'égard d'institutions qui, tel le médiateur dont il est question dans l'accord de coopération à l'examen, relèvent directement d'eux, comme par exemple, en l'espèce, la nomination du médiateur et les autres décisions individuelles le concernant ou les mesures analogues concernant son personnel.
>
> Cette autonomie permet également aux parlements de prendre des règlements de portée générale, à la condition toujours qu'ils portent sur des aspects de la réglementation envisagée liés à leur autonomie d'organisation, en ce compris à l'égard des institutions qui, comme le médiateur, dépendent directement d'eux.
>
> En revanche, si ces règlements affectent les droits et les obligations des personnes ou des institutions susceptibles d'être concernées par l'intervention du médiateur, ce n'est pas au niveau des règlements d'assemblée que ces questions doivent être réglées mais bien, conformément au droit commun, à celui du pouvoir législatif dans toutes ses composantes.
>
> […]
>
> 8.4. Sur la base de ce qui précède, il est admissible en l'espèce que soient renvoyées aux assemblées […] les questions suivantes :
>
> – la 'procédure de sélection' du médiateur (article 4, alinéa 1er, de l'accord de coopération à l'examen) ;
>
> – le 'règlement d'ordre intérieur spécifique au médiateur', en tant qu'il concerne '[…] les procédures de nomination, d'évaluation, de révocation du médiateur' (article 4, alinéa 9, de l'accord de coopération) [50] ;
>
> – '[l]a procédure de nomination et de révocation des membres du personnel', ainsi que 'les modalités d'appel à un jury externe lors de la procédure de sélection' (article 11, § 2, alinéa 2, de l'accord de coopération).
>
> […]

[49] *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité :* Voir le n° 3, plus haut.

[50] *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité* : L'article 4, alinéa 9, de l'accord de coopération devrait être toutefois mieux rédigé, en évitant l'adverbe « notamment », de telle sorte qu'il énumère de manière limitative les questions ainsi déléguées, pareille attribution n'étant admissible que si ces dernières relèvent de l'autonomie parlementaire. Sous cette réserve, le texte devrait aussi prévoir l'adoption de ce règlement par les Parlements eux-mêmes plutôt que d'envisager de faire établir ce règlement d'ordre intérieur par une autorité tierce, par ailleurs non définie, et d'ensuite faire soumettre ce règlement à « l'approbation des Parlements.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

> Par contre, une question telle que celle qui est réglée par l'article 17 de l'accord de coopération, aux termes duquel '[l]e médiateur arrête un règlement d'ordre intérieur déterminant les modalités de traitement des réclamations et de fonctionnement de son service', ne relève pas de l'autonomie parlementaire mais bien des compétences du pouvoir législatif. […]
>
> 9. En conclusion, compte tenu du fait que l'institution d'un service de médiation, même si ce dernier dépend des Parlements concernés, ne relève pas exclusivement de leur autonomie, les droits et les obligations de tiers étant en cause, l'organisation du service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne et la détermination de ses compétences, spécialement des conditions dans lesquelles il peut être saisi par les citoyens et celles dans lesquelles il peut agir, doivent être assurées par un accord de coopération entre ces niveaux de pouvoir au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 » [51].

32. Il se déduit de cet avis que, lorsque les questions à traiter ne relèvent pas exclusivement de l'autonomie du Parlement mais concernent les droits et obligations de tiers, leur règlement ne peut être confié directement au Parlement, agissant par la voie d'un règlement d'assemblée ou par l'intermédiaire de ses organes, mais doivent être confiées « conformément au droit commun » au « pouvoir législatif dans toutes ses composantes », c'est-à-dire au décret, fruit de l'action collective du Parlement qui le vote et du Gouvernement qui le sanctionne et le promulgue conformément aux articles 17 et 21 de la LSRI.

En l'espèce, les pouvoirs dont il a été question au n° 30 ci-dessus et qui sont attribués par la proposition au Parlement wallon, à son président ou à son bureau portent sur des matières qui concernent les droits et obligations de tiers puisqu'il s'agit dans ces dispositions, de portée réglementaire, de déterminer les conditions et modalités de paiement des indemnités qui sont dues aux membres de l'assemblée citoyenne et du conseil citoyen, de régler la procédure de tirage au sort des habitants, c'est-à-dire le procédé sur la base duquel les membres de ces instances seront sélectionnés, et de régler la procédure d'acceptation ou de refus des mandats des membres de l'assemblée et du conseil concernés.

Les dispositions qui sont relatives à ces délégations seront revues à la lumière de cette observation.

[51] Avis n[os] 48.754/AG/2 et 48.755/AG/2 donnés le 15 décembre 2010 sur deux avant-projets devenus les décrets de la Communauté française du 17 mars 2011 et le décret de la Région wallonne du 31 mars 2011 portant tous deux 'assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 septembre 2010 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne' (voir, notamment, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 347/1(annexe 2).

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

B. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

1. Article 5, §§ 2 et 3 : l'exclusion d'un habitant de la participation à une assemblée citoyenne ou au conseil citoyen

33. Certaines imprécisions affectent le texte proposé, quant à la possibilité de « déchoir » tel ou tel habitant de son droit de prendre part à l'assemblée citoyenne ou au conseil citoyen, et apparaissent, de ce fait, problématiques au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors qu'un critère de distinction entre des catégories de personnes n'est pas fourni avec la nécessaire précision. Ainsi en va-t-il de la notion de « raisons déontologiques » (art. 5, § 2, al. 1er), dont le commentaire reconnait qu'elle est « large par nature », ou encore de « conflits d'intérêt » (art. 5, § 2, al. 1er), dont le commentaire affirme qu'elle est définie par le Code des sociétés et associations. Or, ledit Code ne comporte pas de définition générale, formellement identifiable, du « conflit d'intérêt ».

L'article 5, § 2, alinéa 3, laisse entendre, par ailleurs, que le membre de l'assemblée ou du conseil exclu pour raison déontologique ou conflit d'intérêt devrait rembourser toute l'indemnité qu'il aurait perçue, en ce compris pour la période précédant la survenance du motif déontologique ou du conflit d'intérêt. Pareille sanction semble excessive.

Les deux paragraphes proposés doivent, en conséquence, être réexaminés à la lumière des observations qui précèdent.

Art. 2, § 1er, et art. 3, § 1er

34. Conformément à ce qui a déjà été exposé à ce sujet (*supra* n° 17), la création, selon les caractéristiques résultant de la proposition, de l'assemblée citoyenne et du conseil citoyen en tant qu'organes collatéraux du Parlement étant du ressort du décret, l'article 2, § 1er, alinéa 1er, et l'article 3, § 1er, alinéa 1er, doivent être revus pour énoncer non pas respectivement qu' « il est institué par le Parlement wallon une assemblée citoyenne » et qu'« il est institué par le Parlement wallon un conseil citoyen », mais respectivement qu'« il est institué auprès du Parlement wallon une assemblée citoyenne » et qu'« il est institué auprès du Parlement wallon un conseil citoyen ».

Art. 2, § 2

35. Dès lors qu'aux termes de l'article 3, § 2, proposé, les membres du conseil citoyen sont de plein droit « membres effectifs de l'assemble citoyenne », on n'aperçoit pas la raison pour laquelle il est précisé à l'article 2, § 2, proposé, que l'assemblée citoyenne « est composée de trente habitants tirés au sort et du président du conseil citoyen ».

Les mots « et du président du conseil citoyen » paraissent superflus et seront omis.

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡

Art. 5, § 2, 2°, g)

36. Si les catégories déjà visées à ce sujet dans la disposition proposée le sont en raison de la nécessaire impartialité qui doit incomber aux personnes qui relèvent de ces catégories dans l'exercice de leur mission juridictionnelle, la section de législation s'interroge alors sur la raison pour laquelle les membres des juridictions administratives, fédérales, communautaires ou régionales, autres que les conseillers d'État et les membres de l'auditorat, ne seraient pas également exclus de la possibilité de devenir membres de l'assemblée citoyenne et du conseil citoyen, alors qu'aux termes des litteras f), g) et h) de l'article 5, § 2, les membres de l'ordre judiciaire, du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle le sont, quant à eux.

LE GREFFIER EN CHEF — LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Gregory DELANNAY — Jacques JAUMOTTE

‡LW-AGBVLBDFD-GIAEBYX‡