CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.969/AG/2
56.970/AG/2
56.988/AG/2
du 10 mars 2015

sur

- une proposition de décret spécial 'visant à instituer la consultation populaire régionale' (56.969/AG/2) ;

- une proposition de décret spécial 'mettant en œuvre l'article 39*bis* de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional' (56.970/AG/2) ;

- une proposition de décret 'introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional' (56.988/AG/2)

Le 7 janvier 2015 et le 13 janvier 2015, 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 spécial 'visant à instituer la consultation populaire régionale' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 83/1) (56.969/AG/2) ;

- une proposition de décret spécial 'mettant en œuvre l'article 39*bis* de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 79/1) (56.970/AG/2) ;

- une proposition de décret 'introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 42/1) (56.988/AG/2).

Les propositions ont été examinées par l'assemblée générale les 3 et 10 mars 2015. L'assemblée générale était composée de Yves KREINS, premier président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Pierre LIÉNARDY, Jo BAERT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Kaat LEUS et Wouter PAS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Michel TISON, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Michel FAUCONIER, greffier assumé et Wim GEURTS, greffier.

Les observations particulières ont été formulées par la deuxième chambre le 9 mars 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Christian BEHRENDT, assesseurs, Bernadette VIGNERON, greffier, et Michel FAUCONIER, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Brecht STEEN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mars 2015.

*

[(*)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Comme les demandes d'avis sont introduites sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique des propositions, 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, les propositions appellent les observations suivantes.

PORTÉE DES PROPOSITIONS DE DÉCRET SPÉCIAL

1. Fondées sur l'article 39*bis* de la Constitution, les propositions de décret spécial soumises pour avis ont pour objet de fixer « les modalités et l'organisation de la consultation populaire » en Région wallonne.

2. La proposition de décret (spécial) 'introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional' [1] (ci-après la proposition n° 42) comporte des dispositions concernant l'initiative du Gouvernement, du Parlement ou des citoyens d'organiser une consultation populaire (articles 3 et 4), divers aspects de l'organisation de la consultation populaire (articles 5, 8, 9, 10, § 1er, et 11, § 2), les matières sur lesquelles elle peut porter (article 6), la question posée dans le cadre de la consultation populaire (article 7), la participation à celle-ci (articles 10, § 2, et 11, § 1er), ainsi que le résultat de la consultation populaire (articles 11, § 1er, et 12).

3. La proposition de décret spécial 'mettant en œuvre l'article 39*bis* de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional' [2] (ci-après la proposition n° 79) comporte des dispositions concernant la demande d'habitants de la Région wallonne tendant à organiser une consultation populaire (articles 2 et 6), la décision du Parlement wallon de l'accueillir ou non (articles 7 et 8), les matières sur lesquelles peut porter la consultation populaire (article 3), divers aspects de son organisation (articles 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 15), la question posée dans le cadre de la consultation populaire (articles 8, alinéas 3 et 4, et 11, alinéa 2), la rédaction d'une brochure d'information (article 12), la participation à la consultation populaire (article 13), le résultat de celle-ci (article 14), ainsi que la limitation et le contrôle des dépenses des partis politiques (article 15).

[1] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 42/1.

[2] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 79/1.

4. La proposition de décret spécial 'visant à instituer la consultation populaire régionale' [3] (ci-après la proposition n° 83) comporte des dispositions concernant la demande d'habitants de la Région wallonne et du Gouvernement tendant à organiser une consultation populaire (articles 2 et 5, § 2) et la décision du Parlement de l'accueillir ou non (articles 6, 7, 8, 9 et 10), ainsi que l'initiative propre que peuvent prendre des membres du Parlement à ce sujet (articles 2, 6, § 1er, et 7), les matières sur lesquelles la consultation populaire peut porter (article 3), divers aspects de son organisation (articles 3, § 2, 9, alinéa 2, 11, 12, 13, 14 et 18), la question posée dans le cadre de la consultation populaire (articles 4, alinéa 2, 1°, 9, alinéa 1er, *in fine*, en 14, § 1er), la participation à celle-ci (articles 5 et 14, § 2), le résultat de la consultation populaire (articles 14, § 3, et 16), la rédaction d'une brochure d'information (article 15), ainsi que la limitation et le contrôle des dépenses des partis politiques (article 18).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES AU REGARD DE L'ARTICLE 39*BIS* DE LA CONSTITUTION

5. L'article 39*bis* de la Constitution énonce que le législateur régional agissant à la majorité spéciale fixe les modalités et l'organisation de la consultation populaire. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition qu'une large marge d'appréciation est laissée aux régions pour en définir les modalités [4].

Dans ce contexte, le Conseil d'État examine ci-après les dispositions des propositions de décret spécial qui concernent les matières pouvant faire ou non l'objet d'une consultation populaire (I), l'initiative de l'organiser (II), l'organisation de la consultation populaire (III) et la participation à celle-ci (IV).

I. Les matières pouvant faire l'objet ou non d'une consultation populaire

6. L'article 39*bis* de la Constitution permet la tenue de consultations populaires régionales sur « les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux », 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 ».

Il ressort en outre des développements de la proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution qu'il peut être décidé par décret spécial d'exclure encore certaines matières régionales de celles qui, en vertu de l'article 39*bis* de la Constitution, peuvent faire l'objet d'une consultation populaire [5].

---

[3] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 83/1.

[4] *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2966/001, p. 4.

[5] *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2966/001, p. 4.

7.1. Chacune des propositions de décret spécial examinées comporte des dispositions relatives aux matières pouvant (ou ne pouvant pas) faire l'objet d'une consultation populaire (article 6 de la proposition n° 42, article 3 de la proposition n° 79 et article 3 de la proposition n° 83).

Les propositions appellent sur ce point les observations suivantes.

7.2. L'article 39*bis* de la Constitution ne permet la tenue d'une consultation populaire que pour « les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux ». Il ressort des travaux préparatoires que la volonté du constituant était ainsi de n'autoriser la consultation populaire que pour les « matières régionales » ; telle est notamment la portée qui doit être donnée à l'adverbe « exclusivement » dans cette disposition. Il en résulte qu'en Région wallonne la consultation populaire n'est pas possible pour les matières communautaires que la Région wallonne exerce en vertu de l'article 138 de la Constitution [6].

Le Conseil d'État souligne dès lors que, dans la mesure où la notion « ressortir des compétences attribuées à la Région wallonne » concernerait également des matières communautaires qui ont été attribuées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution, l'article 6, § 1er, de la proposition n° 42 est conçu de manière trop large. Certes, une lecture de cette disposition conforme à la Constitution est possible sur la base de l'article 138 de la Constitution, selon laquelle des compétences ne sont pas attribuées en tant que telles à la Région wallonne, mais seulement leur exercice. L'article 6, § 1er, de cette proposition devrait dès lors être interprété en ce sens de manière restrictive. Il serait toutefois préférable de revoir la rédaction de cette disposition, afin d'éviter toute difficulté d'interprétation et d'application, de manière à n'autoriser les consultations populaires que dans les matières exclusivement attribuées aux régions.

En ce qui concerne les trois propositions, le Conseil d'État attire également l'attention sur le fait que, pour les compétences relatives aux matières régionales qui sont exercées par la Communauté germanophone en vertu de l'article 139 de la Constitution, la Région wallonne ne peut organiser une consultation populaire que dans la région de langue française et qu'il revient à la Communauté germanophone, le cas échéant, de le faire dans la région de langue allemande [7].

7.3. Dans la mesure où les dispositions des propositions de décret spécial ne font que confirmer les limites de la possibilité de tenir une consultation populaire qui découlent déjà de l'article 39*bis* de la Constitution, elles doivent le mentionner expressément comme tel.

---

[6] *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2600/001, p. 5 : « Sont donc également exclues de la possibilité d'organiser une consultation populaire les compétences exercées par les régions ou leurs organes sur la base ou en vertu des articles 135*bis*, 138, 163 ou 166 de la Constitution ». Voir également la déclaration du secrétaire d'État Wathelet : *Doc. parl.*, Sénat, n° 5-2272/3, p. 9.

[7] *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2600/001, p. 5 : « Par contre, lorsque la Communauté germanophone exerce des compétences régionales, en vertu de l'article 139 de la Constitution, elle peut également exercer la compétence d'organiser une consultation populaire sur ces matières, dans les limites de son territoire ».

À cet effet, les dispositions concernées peuvent être rédigées comme suit :

« Conformément à l'article 39*bis* de la Constitution, il n'est permis d'organiser une consultation populaire que sur les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux, à l'exclusion :

1° des matières relatives aux finances ou au budget ;

2° des matières qui sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés ».

7.4. L'article 39*bis* de la Constitution permet également au législateur décrétal spécial d'exclure certaines matières de la consultation populaire. Les différentes propositions prévoient des dispositions en ce sens.

Les articles 3, alinéa 2, 1°, de la proposition n° 79 et 3, § 1er, alinéa 2, 1°, de la proposition n° 83 excluent la possibilité d'organiser une consultation populaire sur « une question en contradiction avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales garantis par le titre II de la Constitution et par les traités internationaux ratifiés par la Belgique ».

L'article 6, § 3, de la proposition n° 42 exclut « les matières découlant de l'application du droit international », tandis que les articles 3, alinéa 2, 3°, de la proposition n° 79 et 3, § 1er, alinéa 2, 2°, de la proposition n° 83 excluent la possibilité d'organiser une consultation populaire sur « une question ayant pour objet ou pour effet de déroger aux obligations internationales et supranationales de la Belgique ». Vu la portée précise du mot « déroger », dans la Convention européenne des droits de l'homme (voir l'article 15 de la Convention), on remplacera, dans la formulation de cette dernière exclusion, les mots « déroger aux » par les mots « violer les ».

Enfin, les articles 3, alinéa 2, 5°, de la proposition n° 79 et 3, § 1er, alinéa 2, 5°, de la proposition n° 83 excluent les consultations populaires portant sur « une question de personne ».

Sous réserve de l'observation particulière n° 21 formulée sur l'article 6, § 3, de la proposition n° 42, ces dispositions ne soulèvent aucune objection.

Le Conseil d'État rappelle également que, selon les développements de la proposition d'insertion de l'article 39*bis* dans la Constitution, il est interdit de tenir une consultation populaire

> « dont la formulation de la question ou dont une des réponses proposées conduirait, sans justification admissible, à remettre en cause, à contester, à minimiser, à modifier l'étendue ou l'interprétation des droits et libertés ou, par le biais de ceux-ci (et notamment des principes d'égalité et de non-discrimination), des obligations internationales ou supranationales de la Belgique. De même, le respect de l'ensemble de ces normes doit s'entendre comme interdisant toute consultation populaire dont la formulation de la question ou dont une des réponses proposées conduirait à porter

> préjudice aux garanties visées à l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou à l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises. La Cour [constitutionnelle] devra donc décider qu'une consultation populaire méconnaît ces normes si elle juge que la formulation de la question ou une des réponses proposées ne pourrait trouver aucune justification admissible au regard de ces normes. La Cour ne pourrait, par contre, pas contester la constitutionnalité de la consultation populaire si la question posée et toutes les réponses proposées sont susceptibles de justification » [8].

7.5. Enfin l'article 3, alinéa 1er, de la proposition n° 79 et l'article 3, § 1er, alinéa 1er, de la proposition n° 83 limitent l'objet des consultations populaires aux matières régionales visées à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

La question se pose toutefois de savoir si les auteurs de cette proposition ont réellement l'intention d'exclure les matières régionales qui ne sont pas mentionnées dans cet article 6 (voir par exemple les articles 6*bis*, 9 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980). Si telle n'est pas l'intention, la disposition devra mentionner « les matières exclusivement attribuées aux régions ».

II. L'initiative d'organiser une consultation populaire

8. Les propositions de décret spécial comportent des dispositions relatives à l'initiative d'organiser une consultation populaire. La proposition n° 42 prévoit que l'initiative peut émaner du Gouvernement, du Parlement ou de 50.000 citoyens (articles 3 et 4 de la proposition). La proposition n° 79 prévoit que 100.000 habitants peuvent demander d'organiser une consultation populaire (articles 2 et 6 de la proposition) mais qu'il revient finalement au Parlement de décider d'accueillir ou non cette demande (articles 7 et 8). La proposition n° 83 dispose que 100.000 habitants peuvent demander d'organiser une consultation populaire (article 2 de la proposition) et que la décision à ce sujet relève également du Parlement (articles 2, 6, 7, 8, 9 et 10). Selon cette dernière proposition, l'initiative peut également émaner d'un tiers des membres du Parlement ou du Gouvernement (article 2), la décision de procéder à la consultation revenant à nouveau au Parlement (articles 2, 6, § 1er, et 7).

9. Dès lors que l'article 39*bis* de la Constitution donne au législateur décrétal agissant à la majorité spéciale le pouvoir de fixer « les modalités » de la consultation populaire et que celui-ci dispose d'une large marge d'appréciation en la matière, ces dispositions relatives à l'initiative et à la décision de procéder à la consultation populaire ne soulèvent pas d'objection de principe.

---

[8] Développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-2966/001, p. 7; développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-2971/001, pp. 4-5; développements, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-2968/001, p. 3.

III. L'organisation de la consultation populaire

a. Le cadre normatif de l'organisation de la consultation populaire

10. En vertu de l'article 39*bis* de la Constitution, il revient au législateur régional agissant à la majorité spéciale de fixer « les modalités et l'organisation de la consultation populaire ».

Il en résulte que le cadre normatif de l'organisation doit en principe être fixé par le législateur agissant à la majorité spéciale.

Par analogie avec l'observation que le Conseil d'État a formulée précédemment sur l'obligation de principe de régler dans une loi spéciale les élections pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il peut être admis que les « dispositions techniques et très détaillées » relatives à l'organisation d'une consultation populaire soient fixées dans un décret adopté à la majorité ordinaire [9].

Dans ce contexte, le Conseil d'État formule les observations suivantes sur les propositions de décret spécial à l'examen.

11. En premier lieu, il convient de constater qu'un certain nombre d'aspects fondamentaux de l'organisation de la consultation populaire ne sont pas réglés ou ne le sont pas de manière suffisante.

Ainsi, les propositions proprement dites ne comportent pas de dispositif relatif à la protection juridique en cas de contestation portant sur les listes de signatures, sur les listes des personnes à convoquer à la consultation, ainsi que sur le dépouillement et les résultats de celle-ci (voir toutefois l'article 10 de la proposition n° 42, qui rend les dispositions du Code électoral applicables de manière générale, et l'article 11 de la proposition n° 79, qui prévoit, à nouveau en des termes très généraux, que le Gouvernement règle ces points par analogie avec les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État').

Dans un souci de sécurité juridique, le législateur décrétal spécial doit lui-même prévoir un dispositif clair dans le décret spécial organique relatif aux consultations populaires. Le seul renvoi général par analogie aux dispositions du Code électoral, pour un mécanisme de participation à la consultation qui se différencie de manière aussi importante de celui des élections proprement dites, ne peut répondre à cette observation.

La proposition n° 42 doit en outre comporter une disposition relative à la fixation de la date précise de la consultation populaire (comp. avec la proposition n° 79, article 10, alinéa 1er, et la proposition n° 83, article 12, §§ 1er et 2, *in fine*).

---

[9] En ce qui concerne les dispositions relatives aux élections pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, voir l'avis 18.757/VR du 23 novembre 1988 sur un projet devenu notamment la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514/1, p. 61.

12. En vertu de l'article 39*bis* de la Constitution, il revient en outre au législateur décrétal spécial lui-même de régler l'entrée en vigueur du décret spécial. La fixation de cette entrée en vigueur ne peut être laissée purement et simplement au Gouvernement (voir l'article 17 de la proposition n° 79 et l'article 19 de la proposition n° 83). Il est loisible au législateur décrétal de prévoir à cet effet un délai suffisant pour que les dispositions d'exécution puissent concrètement être adoptées par le législateur décrétal ordinaire.

13. L'article 15 de la proposition n° 79 dispose que le décret spécial définit les modalités de limitation et de contrôle des dépenses des partis politiques consenties pour l'organisation d'une consultation populaire mais omet ensuite de le faire. L'article 17 de la proposition n° 83 dispose que le décret définit les modalités de limitation et de contrôle des dépenses des partis politiques consenties pour l'organisation d'une consultation populaire.

En vertu de l'article 39*bis* de la Constitution, il revient au législateur décrétal agissant à la majorité spéciale, lui-même, d'adopter ces dispositions. À cet égard, la question se pose d'ailleurs de savoir s'il ne convient pas de régler non seulement les dépenses des partis politiques mais aussi le soutien financier de comités de citoyens et autres et/ou les dépenses de ceux-ci, et ce afin d'éviter que les groupes disposant d'importants moyens financiers ne dominent et n'influencent la diffusion de l'information [10].

14. Enfin, les propositions de décret spécial comportent un certain nombre de délégations au Gouvernement. Il s'agit plus particulièrement de celles portant sur les points suivants :

- dans la proposition n° 42 : les modalités de la mise en application du processus de consultation (article 5, § 2) ;

- dans la proposition n° 79 : les dispositions particulières relatives à la procédure d'organisation, de dépouillement et d'élaboration des résultats de la consultation populaire (article 11, alinéa 1er) et les modalités suivant lesquelles les résultats de la consultation populaire sont portés à la connaissance du public (article 14, alinéa 2) ;

- dans la proposition n° 83 : les modalités pratiques d'organisation, de dépouillement et d'élaboration des résultats de la consultation populaire (article 13).

En vertu de l'article 39*bis* de la Constitution, il revient au législateur régional agissant à la majorité spéciale, lui-même, de fixer les « modalités et l'organisation de la consultation populaire ». Seules les « dispositions techniques et très détaillées » peuvent être déléguées au législateur décrétal ordinaire mais pas au Gouvernement (voir l'observation n° 10, plus haut).

[10] Voir à cet égard, avec une référence à la réglementation applicable au Québec en la matière, l'avis émis par le comité scientifique des Commissions pour le Renouveau politique : *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 50-0797/002 ; Sénat, 2000-2001, n° 2-416/2, pp. 72-73.

b. L'organisation concrète de la consultation populaire

15. Plusieurs dispositions des propositions de décret spécial attribuent au Parlement des compétences en matière d'organisation de chaque consultation populaire. Ces dispositions concernent notamment :

- dans la proposition n° 42 : l'initiative d'organiser une consultation populaire (article 3) et la vérification de la validité des signatures dans l'hypothèse d'une initiative citoyenne (article 5, § 3) ;

- dans la proposition n° 79 : la délivrance du formulaire pour demander l'organisation d'une consultation populaire (article 5), l'examen de la demande tendant à organiser pareille consultation (article 7, alinéa 1er), la vérification des conditions visées aux articles 2 à 6 et du nombre suffisant de signatures valables (article 7, alinéa 2), la décision d'approuver ou de refuser de consulter la population (article 8, alinéas 3 et 4), la formulation de la ou des questions (article 8, alinéa 4), la publication de la décision du Parlement (article 8, alinéa 6), la publication au *Moniteur belge* du sujet ou des sujets abordés et de la ou des questions à poser et de la date à laquelle se tiendra la consultation populaire (article 10) et la mise à la disposition des habitants d'une brochure présentant le sujet de la consultation populaire de manière objective (article 12) ;

- dans la proposition n° 83 : la décision de consulter les habitants de la région, à la demande d'au moins 100.000 habitants ou d'au moins un tiers des membres du Parlement (articles 2 et 9), la rédaction et la délivrance du formulaire pour demander l'organisation d'une consultation populaire (article 4), l'examen de la demande d'organiser une consultation populaire (article 6), la vérification des conditions mentionnées aux articles 1er à 5 (article 6, § 1), la vérification du nombre de signatures et le contrôle de celles-ci (article 6, § 2), la formulation des questions et des réponses (articles 7 et 9), la tenue d'auditions des demandeurs (article 8), la publication des informations relatives à la consultation populaire (article 12) et la mise à la disposition des habitants d'une brochure présentant le sujet de la consultation populaire de manière objective (article 15).

16. Dans le prolongement de ce qui a été précisé au point 9, ces dispositions ne soulèvent aucune objection de principe au regard de l'article 39*bis* de la Constitution.

17. La question se pose néanmoins de savoir si le Parlement est bien l'institution adéquate pour accomplir un certain nombre de ces tâches. Il s'agit notamment du pouvoir de modifier la question posée dans le cadre de la consultation populaire et de rédiger la brochure d'information objective.

Il ressort de la doctrine de science politique, ainsi que notamment de l'avis émis par le comité scientifique des Commissions pour le Renouveau politique [11] que la question posée lors d'une consultation est d'une importance fondamentale au regard de son organisation rationnelle. La question posée doit être précise, univoque, non suggestive et cohérente. Reste à savoir si la majorité parlementaire, qui a elle-même ses priorités politiques, est l'instance appropriée pour veiller au caractère adéquat de la question posée et si elle ne doit pas à tout le moins se faire assister par une commission indépendante d'experts. La même question se pose en ce qui concerne la rédaction de la brochure d'information objective.

IV. Les demandes de consultation populaire et la participation à la consultation populaire

18. Les propositions de décret spécial comportent des dispositions concernant le droit de demander une consultation populaire et le droit d'y participer.

L'article 3 de la proposition n° 42 dispose que la consultation populaire peut être organisée à l'initiative de « citoyens ». L'article 10, § 2, de la même proposition prévoit que seuls « les citoyens belges de plus de 18 ans » peuvent prendre part à la consultation populaire.

L'article 2, alinéa 1er, de la proposition n° 79 et l'article 2, alinéa 1er, de la proposition n° 83 disposent que le Parlement wallon peut organiser une consultation populaire « à la demande d'au moins 100.000 habitants ». L'article 6, § 1er, 1°, de la proposition n° 79 énonce notamment que, pour demander une consultation populaire ou y participer, « il faut […] être inscrit ou mentionné au registre de la population d'une commune située sur le territoire de la Région wallonne ». L'article 5, § 1er, 1°, de la proposition n° 83 dispose que, pour participer à une consultation populaire, « il faut […] être inscrit ou mentionné au registre de la population d'une commune située sur le territoire de la Région wallonne ».

Au sujet de la qualité des personnes susceptibles d'être impliquées dans une consultation populaire, l'assemblée générale de la section de législation, dans divers avis donnés sur diverses initiatives tendant à instaurer un mécanisme de consultation fédérale ou régionale, est toujours partie du principe qu'outre une révision préalable de la Constitution permettant de prévoir le principe même d'une telle consultation, la participation au sens large à une telle consultation (droit d'initiative et droit de participer) ne peut concerner que les « électeurs » [12], à savoir ceux qui disposent du droit de vote au sens de l'article 8 [13] de la Constitution.

---

[11] *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 50-0797/002 ; Sénat, 2000-2001, n° 2-416/2, pp. 45-63.

[12] Avis 15.853/AG-15.854/AG-15.969/AG-15.970/AG-15.971/AG du 15 mai 1985 sur une proposition de loi 'instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisère', 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 783/002) ; avis 33.789/AV-33.791/AV du 30 octobre 2002 sur une proposition de décret 'houdende de inrichting van een Vlaamse volksraadpleging' et sur une proposition de décret 'houdende

Ceci s'explique par le fait que, comme l'a rappelé l'assemblée générale de la section de législation dans ses avis précités, tous les pouvoirs émanent de la Nation et sont exercés de la manière établie par la Constitution, ainsi que le prévoit explicitement l'article 33 (article 25 ancien) de celle-ci. L'assemblée générale de la section de législation en a déduit que toute consultation populaire qui serait organisée au niveau fédéral ou régional, du fait qu'elle serait de nature à lier, sinon en droit au moins en fait [14], les élus parlementaires, ne peut, sauf révision expresse de la Constitution en sens contraire, se concevoir que dans le chef de ceux qui sont appelés à élire ces représentants, à savoir les électeurs.

Bien que l'article 39*bis* de la Constitution attribue au législateur décrétal agissant à la majorité spéciale une large marge d'appréciation pour fixer « les modalités et l'organisation» de la consultation populaire et que l'on pourrait en déduire que ce législateur spécial peut également régler librement la participation à cette consultation populaire, le Conseil d'État estime que l'article 39*bis* de la Constitution ne lui a pas permis de déroger à l'article 8 de la Constitution, aux termes duquel la « qualité de Belge » est requise pour exercer des droits politiques.

Le droit de participer à une consultation populaire régionale dans des matières régionales, qui, dans le cadre de la Constitution et du droit international et européen, relèvent de la souveraineté interne et externe, doit être considéré comme un droit politique. En effet, en participant à une consultation populaire régionale, le citoyen prend part à l'exercice des pouvoirs au sens de l'article 33 de la Constitution et exerce un droit politique au sens de l'article 8 de la Constitution.

---

instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek' (voir notamment la note 4 de cet avis) (*Doc. parl*., Parl. fl., 2001-2002, n^os^ 1131/3 et 1176/2) ; avis 37.804/AG du 23 novembre 2004 sur une proposition de loi 'portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe' et amendements (voir notamment la note 4 de cet avis) (*Doc. parl*., Chambre, 2004-2005, n° 51-0281/004) ; avis 43.707/AG à 43.717/AG du 22 octobre 2007 sur des propositions de loi 'modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde' et amendements et sur des propositions de loi 'modifiant le Code électoral ainsi que son annexe' (*Doc. parl*., Chambre, 2007-2008, n° 37/5) ; voir aussi l'avis 46.238/2 du 14 avril 2009 sur une proposition de décret 'instaurant la consultation populaire régionale' (voir notamment la note 3 de cet avis) (*Doc. parl*., Parl. wall., 2009, n° 33/2).

[13] Anciennement l'article 4 de la Constitution avant la coordination de celle-ci en date du 17 février 1994.

[14] Déjà dans les avis 15.853/AG-15.854/AG-15.969/AG-15.970/AG-15.971/AG précités et également dans de nombreux avis ultérieurs, le Conseil d'État a relativisé la différence entre un référendum contraignant et un référendum consultatif (*Doc. parl*., Chambre, 1984-1985, n° 783/2). Voir aussi par exemple les avis 33.789/AV-33.791/AV précités (voir notamment la note 4) : « Même si les résultats d'une consultation populaire peuvent ne pas être juridiquement obligatoires, l'autorité et la pression de fait qui s'en dégagent sont de nature telle qu'elles risquent de porter atteinte à l'essence du système représentatif instauré par la Constitution par le fait que les représentants du peuple ne décideront plus eux-mêmes mais se sentiront liés en fait par l'avis que leur donne la population ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Proposition n° 42

Articles 3 et 4

19. À la différence de ce que dispose l'article 10, § 2, en ce qui concerne la participation à la consultation populaire, les articles 3 et 4, § 3, n'énoncent aucune condition personnelle pour l'initiative émanant de « citoyens » en vue de l'organisation de pareille consultation, sauf celle, résultant de l'usage de ce mot « citoyens », de posséder la nationalité belge [15]. Ainsi, par exemple, aucune condition d'âge n'est requise et il n'est pas certain que cette notion de « citoyen » doive être comprise comme ne s'appliquant qu'aux seules personnes majeures ; l'article 10, § 2, a pris soin au demeurant, s'agissant des « citoyens belges » pouvant prendre part à la consultation populaire, de préciser qu'ils doivent avoir « plus de 18 ans ».

Il appartient au législateur d'examiner cette question et de traduire clairement son intention dans le texte.

Article 4

20. Selon la seconde phrase du paragraphe 3, « [l]a consultation d[oi]t avoir pour sujet une thématique touchant à l'ensemble des citoyens de l'espace régional ».

Il appartient au législateur d'apprécier si l'intention sous-tendue par ce texte, qui semble consister à éviter des consultations populaires dont l'objet serait trop spécifique quant à son objet, sur le plan matériel comme géographique, est correctement exprimée. Il est en effet fort probable que très peu de thématiques puissent être considérées comme « touchant l'ensemble des citoyens » même si, le cas échéant, elles sont susceptibles d'avoir cet effet.

Article 6

21. Compte tenu du nombre fort important de matières dans lesquelles le droit international est susceptible de s'appliquer, à commencer par les dispositions des traités relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ou celles du droit de l'Union européenne liant la Région wallonne, la rédaction du paragraphe 3 semble devoir être revue afin de ne mettre l'accent, si telle est l'intention, que sur les matières susceptibles de violer une obligation internationale de la Région wallonne.

Ceci éviterait que soit empêchée la tenue d'une consultation populaire ayant pour objet de mettre en œuvre un traité international ou un instrument européen en conformité avec ceux-ci.

---

[15] Voir l'observation générale n° 18.

Article 12

22. Il n'apparaît pas clairement sur quoi doit porter le vote dont il est question à l'article 12. S'agit-il d'un vote sur une déclaration d'intention, sur un projet ou une proposition de décret ou encore sur un autre objet ?

Il paraît préférable de limiter l'obligation pesant sur le Parlement en vertu de l'article 12 à la seule « discussion », ce qui laisserait à l'assemblée le soin de préciser au cas par cas les suites qu'elle souhaite y réserver.

Proposition n° 79

Article 4

23. À l'alinéa 3, la disposition selon laquelle « [u]ne consultation populaire ne peut être organisée qu'une fois tous les six mois » peut recevoir deux interprétations : elle peut signifier que la première consultation populaire peut avoir lieu durant le premier semestre d'une année (par exemple en mai) et la seconde durant le second semestre (par exemple en septembre) mais aussi qu'il doit y avoir un intervalle d'au moins six mois entre deux consultations (par exemple, si la première s'est déroulée le 15 mai, la seconde ne peut prendre place avant le 16 novembre).

La disposition sera clarifiée.

24. À l'alinéa 2, il est question du « sujet » d'une consultation populaire, alors que l'alinéa 4 utilise la notion d'« objet ».

La terminologie sera harmonisée sur ce point.

Article 6

25. Compte tenu de ce qui est exposé dans l'observation générale n° 18 au sujet de la condition de nationalité relative à la participation à la consultation populaire, l'initiative en la matière, lorsqu'elle émane des habitants de la Région wallonne, ne peut provenir que de ceux qui disposent de la nationalité belge.

L'article 6 sera adapté en ce sens.

Article 7

26. Dès lors que la condition d'« un nombre suffisant de signatures valables » est exprimée et précisée par l'article 2 et qu'il est renvoyé notamment à cette disposition dans la première partie de la première phrase de l'article 7, alinéa 2, il est redondant d'énoncer dans la seconde partie de la même phrase que le Parlement doit « vérifie[r] si la demande de consultation populaire est soutenue par un nombre suffisant de signatures valables ».

Ce second membre de phrase sera omis.

Article 10

27. L'alinéa 2, troisième tiret, impose à la R.T.B.F. et au Belgischer Rundfunk (B.R.F.) de diffuser à trois reprises un communiqué mentionnant les informations dont il est question au paragraphe 1er.

Ce faisant, cette disposition empiète sur les compétences attribuées aux Communautés française et germanophone en matière de « médias audiovisuels et sonores » par les articles 127, § 1er, alinéa 1er, 1°, et 130, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 4, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

On peut toutefois admettre que le législateur considère pareil dispositif comme nécessaire à l'exercice de la compétence principalement exercée, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence de ce texte sur cette matière est marginal. Il peut en conséquence être constaté que les trois conditions d'admissibilité du recours aux pouvoirs implicites sur la base de l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 sont remplies et que la disposition à l'examen n'appelle pas d'objection [16].

Cela étant, et pour ce qui est spécifiquement du B.R.F., l'obligation qui lui est faite par la disposition à l'examen de diffuser des communiqués ne se conçoit que lorsque la consultation populaire régionale est organisée à la fois dans les régions de langue française et de langue allemande ; lorsqu'en revanche elle n'est organisée qu'au sein de la seule région de langue française, l'exercice de la compétence ayant, pour la région de langue allemande, été transféré à la Communauté germanophone en application de l'article 139 de la Constitution, le législateur spécial wallon ne peut pas prévoir une telle obligation à l'égard du B.R.F.

La disposition à l'examen sera complétée en ce sens.

[16] Comp. C.C. 25 novembre 1997, n° 73/97, B.2.4 et B.3.3.

Article 14

28. Selon l'alinéa 1er, la proportion de 10 % exigée pour procéder au dépouillement de la consultation se calcule par rapport à l'ensemble des « habitants » tantôt de la Région wallonne, tantôt de chacune des cinq circonscriptions électorales prises au moins pour référence.

Il en résulte que, lue strictement, cette proportion se calcule également par rapport à ceux parmi les habitants qui, selon l'article 6 de la proposition, ne sont pas habilités à proposer une consultation populaire et à y participer.

Il appartient au législateur de vérifier si telle est bien son intention et, en tout état de cause, d'en clarifier la traduction dans le dispositif.

À cet égard, compte tenu également de l'observation générale n° 18, la question se pose de savoir s'il ne serait pas opportun de prendre pour référence le seuil de 10 % par rapport aux seules personnes autorisées à participer à la consultation populaire.

Proposition n° 83

Article 3

29. L'alinéa 1er du paragraphe 2, qui paraphrase l'article 30*ter*, alinéa 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle', est inutile et devrait être omis [17].

30. Au paragraphe 2, alinéa 4, la disposition selon laquelle « [l]es participants ne peuvent être consultés au plus qu'une fois tous les six mois » peut recevoir deux interprétations : elle peut signifier que la première consultation populaire peut avoir lieu durant le premier semestre d'une année (par exemple en mai) et la seconde durant le second semestre (par exemple en septembre) mais aussi qu'il doit y avoir un intervalle d'au moins six mois entre deux consultations (par exemple, si la première s'est déroulée le 15 mai, la seconde ne peut prendre place avant le 16 novembre).

La disposition sera clarifiée.

[17] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

Articles 4 et 8

31. Il résulte de l'article 4, alinéa 2, 3° et 4°, que, lorsque la demande de tenue d'une consultation populaire émane des habitants, dont, parmi d'autres conditions, le nombre est par ailleurs fixé à 100.000 pour qu'elle soit recevable [18], elle doit identifier « les premiers signataires, d'un nombre maximal de 25 ».

Selon le commentaire de cette disposition sur ce point,

> « Cet article prévoit également que lorsque la demande émane de la population, elle identifie et précise clairement ceux qui, parmi les signataires, sont les porteurs de l'initiative, c'est-à-dire les habitants qui peuvent se prévaloir de la qualité de premiers signataires et ce, notamment en vue des auditions [...] ».

Il en ressort que ces « premiers signataires » sont habilités à agir dans une fonction s'assimilant à certains égards à celle d'une représentation de l'ensemble des signataires.

L'article 8, alinéa 2, dispose toutefois que, toujours en cas de « demande éman[ant] des habitants [...], les demandeurs sont représentés par au moins cinq des premiers signataires de la demande ».

Même si le nombre de vingt-cinq dont il est question à l'article 4, alinéa 2, 4°, et celui de cinq mentionné à l'article 8, alinéa 2, sont respectivement considérés, selon le texte, comme un maximum et un minimum, il paraît préférable d'harmoniser ces deux nombres, ce qui évite de considérer au sein des vingt-cinq premiers représentants une sous-catégorie de cinq représentants d'un autre niveau.

Article 5

32. Compte tenu de ce qui est exposé dans l'observation générale n° 18 au sujet de la condition de nationalité relative à la participation à la consultation populaire, l'initiative en la matière, lorsqu'elle émane des habitants de la Région wallonne, ne peut provenir que de ceux qui disposent de la nationalité belge.

L'article 5 sera adapté en ce sens.

Article 7

33. Le texte ne précise pas de qui doit émaner « [l]a proposition de décision d'approbation ou de refus de consulter la population ».

[18] Voir notamment l'article 2 de la proposition.

La proposition sera complétée sur ce point en renvoyant, le cas échéant, au règlement du Parlement.

Article 12

34. Le paragraphe 2, alinéa 1er, troisième tiret, impose à la R.T.B.F. et au Belgischer Rundfunk (B.R.F.) de diffuser à trois reprises un communiqué mentionnant les informations dont il est question au paragraphe 1er.

Ce faisant, cette disposition empiète sur les compétences attribuées aux Communautés française et germanophone en matière de « médias audiovisuels et sonores » par les articles 127, § 1er, alinéa 1er, 1°, et 130, § 1er, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 4, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

On peut toutefois admettre que le législateur considère pareil dispositif comme nécessaire à l'exercice de la compétence principalement exercée, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence de ce texte sur cette matière est marginal. Il peut en conséquence être constaté que les trois conditions d'admissibilité du recours aux pouvoirs implicites sur la base de l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 sont remplies et que la disposition à l'examen n'appelle pas d'objection [19].

Cela étant, et pour ce qui est spécifiquement du B.R.F., l'obligation qui lui est faite par la disposition à l'examen de diffuser des communiqués ne se conçoit que lorsque la consultation populaire régionale est organisée à la fois dans les régions de langue française et de langue allemande ; lorsqu'en revanche elle n'est organisée qu'au sein de la seule région de langue française, l'exercice de la compétence ayant, pour la région de langue allemande, été transféré à la Communauté germanophone en application de l'article 139 de la Constitution, le législateur spécial wallon ne peut pas prévoir une telle obligation à l'égard du B.R.F.

La disposition à l'examen sera complétée en ce sens.

Article 14

35. La disposition, exprimée par la seconde phrase du paragraphe 1er, selon laquelle « [i]l ne peut être organisé une consultation populaire que sur un maximum de deux objets différents à la fois » paraît devoir figurer plus haut dans le dispositif, par exemple à l'article 4, ce qui permettra également d'harmoniser la terminologie sur ce point, cette dernière disposition utilisant le mot « sujet » et l'article 14 celui d'« objet ».

[19] Comp. C.C., 25 novembre 1997, n° 73/97, B.2.4 et B.3.3.

36. Selon le paragraphe 3, la proportion de 10 % exigée par chacun des deux tirets pour procéder au dépouillement de la consultation se calcule par rapport à l'ensemble des « habitants » tantôt de la Région wallonne, tantôt de chacune des cinq circonscriptions électorales prises au moins pour référence.

Il en résulte que, lue strictement, cette proportion se calcule également par rapport à ceux parmi les habitants qui, selon les articles 5 et 6, § 2, 2°, de la proposition, ne sont pas habilités à proposer une consultation populaire et à y participer.

Il appartient au législateur de vérifier si telle est bien son intention et, en tout état de cause, d'en clarifier la traduction dans le dispositif.

À cet égard, compte tenu également de l'observation générale n° 18, la question se pose de savoir s'il ne serait pas opportun de prendre pour référence le seuil de 10 % par rapport aux seules personnes autorisées à participer à la consultation populaire.

Article 17

37. Sous la réserve de l'observation générale n° 13, il conviendrait, à l'alinéa 1er, de remplacer les mots « l'organisation d'une » par ceux de « la participation à une », les partis politiques n'étant concernés que par celle-ci et non par celle-là, réservée aux autorités publiques conformément à ce qui est exposé dans les observations générales nos 10 à 17.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

38. Les trois propositions à l'examen appellent plusieurs observations quant à leur qualité sur le plan de la légistique formelle.

Sans exhaustivité, les points suivants peuvent être soulevés sous la réserve des observations de fond formulées dans le présent avis :

1° À l'article 5, § 1er, alinéas 2 et 3, de la proposition n° 83, il ne convient pas de renvoyer au « § 1er », qui identifie le paragraphe dans lequel se trouvent ces dispositions.

Une observation analogue vaut pour l'article 6, alinéas 2 et 3, de la proposition n° 79.

2° Aux articles 6, § 2, alinéa 1er, 2°, 7, *in fine*, et 10, alinéa 2, *in fine*, il n'est pas nécessaire de renvoyer « au présent décret » ou « au présent décret spécial » [20].

[20] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, recommandation n° 72.

3° Comme il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque l'ensemble de ceux-ci ne contiennent qu'un seul alinéa [21], il y a lieu de revoir sur ce point les articles 4 à 6 et 9 à 11 de la proposition n° 42.

4° Dans la même proposition n° 42, la disposition figurant à l'article 2 doit précéder celle écrite à l'article 1er.

5° Il n'est pas nécessaire, s'agissant de propositions de décrets concernant le Parlement wallon ou le Gouvernement wallon, de maintenir l'adjectif « wallon » lorsque ces organes sont mentionnés.

Plusieurs dispositions des trois propositions à l'examen seront revues sur ce point.

LE GREFFIER LE PREMIER PRÉSIDENT

Michel FAUCONIER Yves KREINS

[21] *Ibid.*, recommandation n° 57.3.