



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.886/2/V
du 14 septembre 2016

sur

une proposition de décret spécial du Parlement wallon
'instituant la consultation populaire', *Doc. parl.*, Parl wall.,
2015-2016, n° 559-1bis

Le 20 juillet 2016, 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, sur une proposition de décret spécial 'instituant la consultation populaire', *Doc. parl.*, Parl wall., 2015-2016, n° 559-1*bis*.

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacations le 14 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 septembre 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

La proposition de décret spécial à l'examen, s'inspire directement de la proposition de décret spécial 'mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional', qui a fait l'objet de l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État 56.970/AG/2 donné le 10 mars 2015 ¹.

DISPOSITIF

Articles 2, 3 et 6

Il résulte de l'article 2 de la proposition que l'initiative de la consultation populaire est attribuée aux « habitants de la Région wallonne » tels que définis à l'article 3.

Il résulte de l'article 6 de la proposition que la participation à la consultation populaire est ouverte aux mêmes habitants.

L'assemblée générale de la section de législation a exposé ce qui suit dans son avis 56.970/AG/2 :

« 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' ², à savoir ceux qui disposent du droit de vote au sens de l'article 8 ³ de la Constitution.

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

² *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : 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 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' (*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 instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek' (voir notamment la

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 fait⁴, 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 39bis 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 39bis 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 ».

Les articles 2, 3 et 6 seront revus afin de n'attribuer le droit d'initiative et de participation qu'aux électeurs qui disposent du droit de vote au sens de l'article 8 de la Constitution.

L'article 13, § 3, sera également revu à la lumière de cette observation.

note de bas de page 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^o 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^o 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^o 33/2).

³ Note de bas de page 13 de l'avis cité : Anciennement l'article 4 de la Constitution avant la coordination de celle-ci en date du 17 février 1994.

⁴ Note de bas de page 14 de l'avis cité : 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^o 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 ».

Article 4

1. En vertu du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, « la consultation populaire ne peut porter que sur une compétence exercée par la Région wallonne ».

Comme l'assemblée générale de la section de législation l'a rappelé dans son avis 56.970/AG/2,

« 7.2. L'article 39bis 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 ⁵.

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, § 1^{er}, 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, § 1^{er}, 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 ⁶ ».

Il en résulte que l'expression « compétence exercée par la Région wallonne » est inconstitutionnelle. Il convient d'écrire « compétence exclusivement attribuée à la Région wallonne ».

⁵ Note de bas de page 6 de l'avis cité : *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 135bis, 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.

⁶ Note de bas de page 7 de l'avis cité : *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 ».

2. L'avis 56.970/AG/2 rappelle encore :

« 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 39bis de la Constitution, elles doivent le mentionner expressément comme tel.

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

‘Conformément à l'article 39bis 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’ ».

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, sera rédigé sur ce modèle.

3. Au paragraphe 2, l'on écrira « normes » à la place de « nonnes ».

4. Au paragraphe 3, alinéa 4, il conviendrait de préciser comment serait appliquée l'interdiction et quelle serait la consultation qui devrait se tenir à une date différente.

Article 5

Alors que, dans la proposition n° 79/1 ayant fait l'objet de l'avis 56.970/AG/2, il était prévu que la demande d'organisation d'une consultation populaire était « inscrite à l'ordre du jour de la plus prochaine séance publique de la commission concernée par son objet » (article 8, alinéa 1^{er}), le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, ne prévoit plus qu'une prise en considération en séance plénière, sans précision de délai.

Il appartient au législateur d'apprécier si telle est son intention.

Article 10

Comme l'a relevé l'avis 56.970/AG/2, en imposant la diffusion d'un communiqué par la R.T.B.F. et les télévisions locales, le paragraphe 2, troisième tiret, empiète sur les compétences communautaires mais les conditions de recours aux pouvoirs implicites sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 peuvent être considérées comme remplies.

Articles 16 et 18

L'avis 56.970/AG/2, fixe les balises suivantes en matière d'habilitation au législateur ordinaire :

« 10. En vertu de l'article 39bis 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 ⁷.

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 décréteil spécial doit lui-même prévoir un dispositif clair dans le décret spécial organique relatif aux consultations populaires. [...].

12. En vertu de l'article 39bis de la Constitution, il revient en outre au législateur décréteil 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 décréteil de prévoir à cet effet un délai suffisant pour que les dispositions d'exécution puissent concrètement être adoptées par le législateur décréteil 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.

⁷ Note de bas de page 9 de l'avis cité : 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.

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 décrétant 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'information⁸ ».

Conformément à l'article 39*bis* de la Constitution, il revient donc au décret spécial de régler « les modalités et l'organisation de la consultation populaire », sous la réserve de dispositions techniques et très détaillées qui peuvent être déterminées par le législateur ordinaire. À cette fin, le décret spécial doit notamment contenir un dispositif clair 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, aux modalités de limitation et de contrôle des dépenses des partis politiques consenties pour l'organisation d'une consultation populaire, ainsi qu'à l'éventuel soutien financier de comités de citoyens et autres et/ou les dépenses de ceux-ci ; il doit également fixer l'entrée en vigueur du décret.

Les articles 16 et 18 seront revus à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁸ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : 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.