CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.016/2
du 17 septembre 2018

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale'

‡LW-BJSIEIEC-GEABGVT‡

Le 23 juillet 2018, 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 'relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale', déposée par MM. ANTOINE, COLLIGNON, MOUYARD, FOURNY et PUGET (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 1131/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 17 septembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 septembre 2018.

*

‡LW-BJJSIEIEC-GEABGVT‡

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. La consultation de l'Autorité de protection des données est requise en vertu de 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', lu en combinaison avec l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 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)' [1], qui dispose en effet ce qui suit :

> « Les États membres consultent l'autorité de contrôle 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 ».

Cet article n'opère pas de distinction selon l'origine de la proposition de mesure législative, si bien qu'il s'impose indifféremment à une proposition, à un projet ou à un avant-projet d'acte législatif.

Or, la proposition à l'examen prescrit, dans plusieurs dispositions, telles que notamment les articles 9 et 60, le traitement de données à caractère personnel.

Depuis le 25 mai 2018, date à laquelle, en vertu de son article 110, la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' est complètement entrée en vigueur, l'Autorité de protection des données a succédé à la Commission de la protection de la vie privée (article 3, alinéa 2, de cette loi) et c'est donc cette Autorité qui doit être consultée [2].

---

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

[1] Applicable depuis le 25 mai 2018, conformément à son article 99, paragraphe 2.

[2] En vertu de l'article 114, § 1er, alinéas 1er et 2, de la loi du 3 décembre 2017, tel que remplacé par l'article 2 de la loi du 25 mai 2018 'modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données', en attendant la date à laquelle les membres du Comité de direction de l'autorité de protection des données auront prêté le serment visé à l'article 12, alinéa 3, de cette loi et signé la déclaration d'absence de conflits d'intérêts visée à l'article 44, § 2, alinéa 1er, de la même loi, « les membres de la Commission de la protection de la vie privée exercent les missions et les compétences de l'Autorité de protection des données ».

‡LW-BJSIEIEC-GEABGVT‡

OBSERVATION PRÉALABLE

La section de législation est invitée à examiner la proposition de décret de la Région wallonne 'relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale' au regard notamment de la proposition de décret spécial du Parlement wallon 'instituant la consultation populaire', telle qu'adoptée en séance plénière (ci-après : la proposition de décret spécial) [3].

Sur de nombreux points, la proposition de décret à l'examen met en œuvre des dispositifs de la proposition de décret spécial qui y ont été insérés par voie d'amendements après que l'avis n° 59.886/2/V du 14 septembre 2016 de la section de législation du Conseil d'État ait été donné, parfois à l'invitation de celui-ci.

Par la force des choses, la section de législation n'a donc pas pu examiner les questions de conformité avec les normes supérieures que soulèveraient éventuellement ces dispositifs ajoutés, et ne peut davantage le faire à l'occasion du présent avis, puisque ceux-ci ne lui sont pas soumis pour examen. Il en va ainsi, par exemple, s'agissant de la question de la conformité au droit au recours effectif et à la protection juridictionnelle de ceux des dispositifs du décret spécial qui réservent à la compétence du seul Parlement wallon, statuant en première et dernière instance, les réclamations relatives à la liste des participants à la consultation populaire (article 16 du décret spécial), à la régularité de la consultation populaire une fois celle-ci tenue (article 18 du décret spécial) et aux éventuelles violations des règles relatives au financement contenues à l'article 13 du décret spécial (article 20 du décret spécial).

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il n'appartient pas au décret en projet de reproduire ou de paraphraser des règles énoncées par le décret spécial, telles qu'elles sont énoncées actuellement dans la proposition de décret spécial.

Il en va notamment ainsi de :

– l'article 10, qui n'ajoute rien à l'article 16 de la proposition de décret spécial ;

– l'article 11, qui n'ajoute rien à l'article 16 de la proposition de décret spécial ;

– l'article 14, alinéa 1er, première phrase, qui n'ajoute rien à l'article 16 de la proposition de décret spécial ;

– l'article 56, qui n'ajoute rien à l'article 13, § 2, de la proposition de décret spécial ;

[3] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 559/35.

‡LW-BJISIEIEC-GEABGVT‡

– l'article 57, § 5, qui n'ajoute rien à l'article 20, § 6, de la proposition de décret spécial ;

– l'article 58, qui n'ajoute rien à l'article 20, § 3, de la proposition de décret spécial.

Article 2

Le 5° de la proposition définit « le ou les comités », tout comme l'article 6, § 1er, vise « le comité ». Or, conformément à l'article 12 de la proposition de décret spécial, la consultation populaire ne peut être organisée que si deux comités sont formés, l'un du « oui » et l'autre du « non ».

Le délégué du Président du Parlement confirme « que la consultation populaire ne peut être organisée que si les deux comités sont installés » mais précise que « le singulier laissé ouvert dans la définition facilite la compréhension des dispositions où le terme est ainsi utilisé ».

Article 5

1. Le délégué du Président du Parlement précise que le « traitement » visé au paragraphe 3, alinéa 2, « concerne la constitution du registre des participants ».

La disposition mériterait d'être précisée en ce sens.

2. Au paragraphe 4, il est prévu que sont inscrits au registre des participants les

> « ressortissants des autres États membres de l'Union européenne et d'États tiers qui ont introduit une demande d'inscription au registre des participants ».

Le commentaire de l'article précise que cette disposition s'inspire « des dispositions similaires relatives à la tenue des élections locales et qui sont reprises dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ».

L'article 4112-1, § 3, de ce Code dispose que,

> « [p]our les élections communales, l'électorat inclut non seulement les personnes de nationalité belge, mais également les ressortissants des États membres de l'Union européenne et d'États tiers qui, à l'exception de la nationalité, remplissent les conditions définies à l'article L4121-1, § 1er, du titre II du présent Code, et qui remplissent les conditions prévues aux articles 1er*bis* et 1er*ter* de la loi électorale communale ».

Les articles 1er*bis* et 1er*ter* de la loi électorale communale ouvrent effectivement l'électorat aux ressortissants des autres États membres de l'Union européenne et aux autres étrangers qui en font la demande.

‡LW-BJSIEIEC-GEABGVT‡

Toutefois, les participants à la consultation populaire ne sont pas définis de la même manière que les électeurs. En effet, l'article 17, § 3, de la proposition de décret spécial dispose que, « pour participer à une consultation populaire, il faut remplir les conditions pour être habitant », notion définie par l'article 3 de la proposition de décret spécial comme étant la personne inscrite ou mentionnée au registre de la population d'une commune, ce que rappelle l'article 4, § 2, 1°, de la proposition.

Selon le délégué du Président du Parlement,

> « à l'article 5, § 4, il s'agit des ressortissants des autres États membres de l'Union européenne et d'États tiers qui ont fait une demande d'inscription après l'arrêt du registre des participants qui a eu lieu septante-cinq jours avant la date de la consultation. Ceux qui sont dans les conditions avant l'arrêt du registre des participants sont effectivement inscrits d'office ».

Cependant l'article 17, § 3, alinéa 2, du décret spécial précise que « la condition visée à l'article 3, 1°, doit être réunie à la date à laquelle la liste des participants est arrêtée ». Par conséquent, la personne qui n'est pas inscrite dans les registres de la population d'une commune wallonne à cette date ne peut participer à la consultation populaire.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu de radier du registre des participants les personnes qui auraient été radiées du registre de la population de la commune. En effet, l'article 17, § 3, alinéa 3, du décret spécial ne prévoit la radiation de la liste que des seules personnes « qui, postérieurement à la date à laquelle la liste précitée est arrêtée, perdent la condition prévue à l'article 3, 3° ».

Le paragraphe 4, deuxième phrase, sera donc revu pour se limiter à cette dernière hypothèse [4].

3. Dès lors que l'article 16 du décret spécial prévoit une possibilité de réclamation auprès du Parlement wallon par toute personne indûment inscrite, omise ou rayée de la liste des participants, il y a lieu de prévoir une modalité de consultation du registre par toute personne, qui doit pouvoir savoir si elle est ou non inscrite sur cette liste.

Le législateur pourra s'inspirer à cet égard de l'article 16 du Code électoral [5].

Articles 5 et 7

L'article 5, § 3, seconde phrase, et l'article 7, § 1er, ont le même objet, cette dernière disposition précisant toutefois de manière opportune que c'est le collège communal qui envoie le registre portant les corrections au Gouvernement ou à son délégué et qu'il le fait

[4] Voir également l'observation formulée sous l'article 15.

[5] Rendu applicable aux élections régionales par l'article 4 du la loi du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État'.

‡LW-BJSIEIEC-GEABGVT‡

de manière numérique.

Cette dernière disposition, comme au demeurant l'ensemble de l'article 7, devrait être déplacée sous le chapitre 2 (« Registre des participants »), section 1re (« Établissement du registre »), où elle trouverait mieux sa place.

Article 6

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, il est prévu que le comité doit s'engager à respecter les principes démocratiques qui y sont visés.

La constitution des comités et leur fonctionnement sont régis par l'article 12 de la proposition de décret spécial, qui ne prévoit pas pareil engagement. Une telle disposition ne constitue pas une « modalité […] pratique […] d'organisation, de dépouillement et d'élaboration des résultats de la consultation populaire » pouvant, en vertu de l'article 22 du décret spécial, pouvant être fixée par un décret adopté à la majorité ordinaire.

Le paragraphe 1er, alinéa 1er, sera revu de manière à écarter cette référence aux principes démocratiques qui y sont visés.

2. La section de législation observe qu'à la différence de ce qui est prévu pour les élections fédérales [6], régionales [7] et locales [8], aucune disposition ne limite la possibilité pour la personne qui a reçu un exemplaire du registre des participants de communiquer celui-ci à des tiers.

Article 8

Si l'intention des auteurs de la proposition est bien de s'inspirer de l'article L4122-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il y a lieu de préciser au paragraphe 1er, alinéa 2, que le relevé dont il s'agit est celui mentionné à l'alinéa 1er, 2°.

Article 9

Le 2° sera revu, compte tenu de ce que la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée contre les traitements de données à caractère personnel' à laquelle cette disposition se réfère a été abrogée par l'article 280, alinéa 1er, de la loi du 30 juillet 2018.

[6] Article 17, § 3, alinéa 1er, du Code électoral.

[7] Article 3, § 3, alinéa 1er, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État'.

[8] Article L4122-5, § 6, alinéa 1er, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

‡LW-BJSIEIEC-GEABGVT‡

Article 14

Invité à préciser quelle est la « commission » visée, le délégué du Président du Parlement a répondu qu'il

> « s'agit de la commission chargée de l'examen des réclamations qui sera désignée par le Parlement wallon. Une commission permanente du Parlement pourrait être chargée de cette mission de même que la Commission chargée du contrôle des dépenses électorales et des communications ».

L'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', dispose 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 ».

Il n'appartient dès lors pas au décret d'habiliter le Parlement à créer une commission.

La « Commission chargée du contrôle des dépenses électorales et des communications » est celle visée à l'article 2, 7°, de la proposition, à savoir la commission régionale de contrôle visée à l'article 2 du décret du 1er avril 2004 'relatif au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil régional wallon, ainsi qu'au contrôle des communications du président du Conseil régional wallon et des membres du Gouvernement wallon'.

Son article 2 dispose qu' :

> « [i]l est institué une commission de contrôle composée de membres du Conseil régional wallon et présidée par le président du Conseil régional wallon.
>
> Le Conseil régional wallon prévoit dans son règlement les mesures qu'il juge utiles pour assurer l'exécution du présent décret ».

Le Parlement wallon n'est dès lors pas habilité à charger cette commission d'autres missions que celles visées dans ce décret.

Par ailleurs, l'article 16, alinéa 4, de la proposition de décret spécial précise que c'est le Parlement wallon qui est « tenu de statuer sur toute réclamation, par une décision motivée ». Il lui est certes loisible, sur la base de l'article 44 de la loi spéciale précitée, d'instituer une commission chargée d'instruire les réclamations, pour autant que la décision soit prise par le Parlement lui-même.

Article 15

Compte tenu, d'une part, de ce que la nationalité belge n'est pas, selon le décret spécial, une condition de participation à la consultation populaire régionale et, d'autre part, de ce que, selon l'article 17, § 3, alinéa 2, de ce décret spécial, c'est à la date à laquelle la

‡LW-BJSIEIEC-GEABGVT‡

liste des participants est arrêtée que la condition d'être inscrit sur le registre de la population d'une commune wallonne doit être remplie, le paragraphe 3, alinéa 2, 1°, ne doit envisager que l'hypothèse de la personne décédée.

Article 18

Le paragraphe 1er serait rédigé de manière plus compréhensible si l'alinéa 1er était présenté comme ne s'appliquant que dans l'hypothèse où l'alinéa 2 ne s'appliquait pas [9].

Article 23

Au paragraphe 3, les alinéas 2 et 3, qui sont repris de l'article L4132-1, § 2, alinéas 4 et 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, constituent, dans la présente proposition, des formalités inutiles puisque, dans une consultation populaire, il n'y a pas de candidats et qu'à l'article L4132-1, § 2, ces alinéas sont liés à la règle dérogatoire, énoncée aux alinéas 2 et 3 de cette dernière disposition, selon laquelle un candidat ne peut être mandataire qu'à certaines conditions, notamment de parenté.

Article 26

Le paragraphe 3 confie une mission au « fondateur du comité concerné ».

Or, il résulte de l'article 12, § 1er, alinéa 2, du décret spécial, que les fondateurs de ces comités peuvent être très nombreux puisque tous les habitants de la Région wallonne peuvent notifier leur souhait d'être « membre fondateur » de l'un ou de l'autre comité, sans qu'aucune disposition de ce décret ne modalise une limitation du nombre de ces « membres fondateurs ».

La disposition sera réexaminée.

Article 38

Les modalités de transmission des informations relatives au nombre de participants ayant effectivement pris part à la consultation sont telles qu'il suffit qu'un président de bureau de vote s'abstienne de communiquer ou communique avec retard le relevé de ce nombre qui concerne son bureau pour que le bureau principal de circonscription ne puisse communiquer le moindre relevé au bureau principal régional, chargé d'établir si la

[9] Comp. avec l'article 90, alinéa 1er, du Code électoral en vertu duquel, « [l]orsque le nombre des électeurs de la commune n'excède pas 800, ces électeurs ne forment qu'une seule section de vote. Dans le cas contraire, ils sont répartis en sections de vote dont aucune ne peut compter plus de 800 ni moins de 150 électeurs ».

‡LW-BJSIEIEC-GEABGVT‡

participation à la consultation populaire est suffisante pour que, conformément à l'article 17, § 5, du décret spécial, il puisse être procédé au dépouillement.

Dans de telles conditions, il est douteux que le bureau de dépouillement puisse effectivement se constituer à 16 heures.

Article 43

1. La section de législation n'aperçoit pas ce qui distingue un « bulletin de vote blanc », visé à l'article 43, § 1er, alinéa 1er, 3°, d'un « bulletin dans lequel aucun choix n'est exprimé », visé au 4° du même alinéa.

2. Le paragraphe 4, alinéa 1er, et le paragraphe 5 ont le même objet.

Leur dispositif sera fusionné.

Articles 50 et 51

La constitution et le fonctionnement du comité sont réglés par les articles 12 et 13 de la proposition de décret spécial. L'article 12, § 3, de cette proposition précise que le fonctionnement du comité est réglé par un règlement adopté par celui-ci.

Il n'appartient dès lors pas au décret ordinaire de compléter le décret spécial sur ce point. Les articles 50 et 51 seront omis.

Articles 52 et 53

La réglementation de la propagande ne peut être considérée comme une modalité pratique d'organisation […] de la « consultation populaire » pouvant, aux termes de l'article 22 de la proposition de décret spécial, être adoptée par le législateur décrétal agissant à la majorité simple.

Ainsi que l'a en effet rappelé la section de législation dans son avis n° 56.970/AG/2 donné le 10 mars 2015 sur 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' [10], le législateur ordinaire ne peut en effet intervenir que sur des dispositions « techniques et très détaillées » en la matière.

Il y a lieu, au demeurant, d'observer que ces questions font l'objet de l'article 13 de la proposition de décret spécial, qu'il n'appartient pas au projet de décret ordinaire de compléter.

[10] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 79/2, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56970.pdf.

‡LW-BJSIEIEC-GEABGVT‡

Les articles 52 et 53 seront omis.

Article 55

Pour le même motif que celui exposé dans l'observation formulée sous les articles 52 et 53, l'article 55 doit être omis.

Article 57

1. Il est excessif, et au demeurant peu praticable, de prévoir aux paragraphes 2, 3°, et 3 que la réclamation visée l'article 20 du décret spécial doit contenir à peine d'irrecevabilité la mention du nom et du domicile de l'ensemble des fondateurs concernés par la réclamation.

2. Au paragraphe 6, 5°, mieux vaut remplacer les mots « conformément à » par les mots « par analogie à ».

Article 59

Il y a lieu de remplacer les mots « par lettre recommandée à la poste » par les mots « par envoi recommandé ».

Article 65

Conformément à l'article 23 de la proposition de décret spécial, le décret adopté à la majorité simple doit fixer la date d'entrée en vigueur du décret spécial.

L'article 65 sera complété sur ce point.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-BJSIEIEC-GEABGVT‡