



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.382/2

67.383/2

du 15 juin 2020

sur

- une proposition de décret spécial de la Région wallonne ‘modifiant l’article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l’auteur d’une pétition d’être entendu’
- une proposition de décret de la Région wallonne ‘précisant les modalités du droit pour l’auteur d’une pétition d’être entendu’

Le 7 mai 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, sur

- une proposition de décret spécial 'modifiant l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu', déposée par MM. HAZÉE, FRÉDÉRIC, WAHL, DEMEUSE, MARCOURT et Mme GALANT (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 128/001) (67.382/2) ;
- une proposition de décret 'précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu', déposée par MM. HAZÉE, FRÉDÉRIC, WAHL, DEMEUSE, MARCOURT et Mme GALANT (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 129/001) (67.382/3).

Les propositions ont été examinées par la deuxième chambre le 15 juin 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, 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 15 juin 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

1. La proposition de décret spécial 'modifiant l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu' (ci-après : « la proposition de décret spécial ») et la proposition de décret 'précisant les modalités du droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu' (ci-après : « la proposition de décret ordinaire ») sont très similaires à l'ordonnance spéciale de la Région bruxelloise du 20 juillet 2016 'modifiant les modalités d'exercice du droit de pétition' et à l'ordonnance de la Région bruxelloise du 20 juillet 2016 'relative au droit d'être entendu dans le cadre d'une pétition adressée au Parlement', qui ont fait l'objet de l'avis de la section de législation portant les n^{os} 59.014/3 et 59.015/3 du 24 mars 2016¹.

2. Cet avis contenait l'observation générale suivante, intitulée « Principe d'égalité et de non-discrimination », à propos de la proposition devenue la seconde ordonnance citée ci-avant :

« 8. La proposition d'ordonnance soumise pour avis comporte une triple différence de traitement entre les auteurs d'une pétition, selon 1) le nombre de personnes qui ont signé la pétition, 2) le domicile des signataires et 3) leur âge. Ce n'est que lorsqu'une pétition est signée par au moins cinq mille signataires, domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et âgés de seize ans accomplis que l'auteur de la pétition ou tout autre signataire mandaté à cette fin a le droit d'être entendu. Dans les autres cas, lorsque la pétition est signée par moins de cinq mille signataires, ou par cinq mille signataires ou plus, mais lorsque cinq mille d'entre eux ne sont pas domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et âgés de seize ans, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut certes décider d'organiser une audition lorsqu'il le juge utile, mais l'auteur de la pétition ou un autre signataire mandaté n'a pas *le droit* d'être entendu.

Cette différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le nombre de signataires, leur domicile et leur âge. Il s'impose toutefois d'également vérifier si elle est raisonnablement justifiée, au regard de l'objectif et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause ; les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

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

¹ Avis portant les n^{os} 59.014/3 et 59.015/3 donné le 24 mars 2016 sur une proposition devenue l'ordonnance spéciale du 20 juillet 2016 'modifiant les modalités d'exercice du droit de pétition' et l'ordonnance du 20 juillet 2016 'relative au droit d'être entendu dans le cadre d'une pétition adressée au Parlement' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n^{os} A-262/2 et A-302/2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59014.pdf>).

Interrogé à propos d'une telle justification, le délégué a déclaré ce qui suit :

‘La philosophie générale des propositions qui vous sont soumises consiste tout d’abord à garantir dans tous les cas au citoyen pétitionnaire une réponse à la pétition adressée au Parlement, quel que soit le nombre de signatures obtenues. Il ne s’agit donc pas d’une condition de recevabilité ou d’une limitation au droit du citoyen à adresser une pétition au Parlement, et à voir celui-ci la traiter. Le droit individuel prévu à l’article 28 de la Constitution n’est donc nullement restreint. Au contraire, le dispositif prévu dans les différents textes consiste à instaurer de nouvelles obligations à charge du Parlement dans le traitement des pétitions qui lui sont adressées. D’ailleurs, dans ce cadre, parmi toutes les autres mesures utiles à la commission compétente pour traiter la pétition (par exemple, une audition d’experts, une visite des lieux, etc.), celle-ci a toujours la faculté de décider d’organiser l’audition de l’auteur de la pétition ou de tout autre signataire désigné à cette fin.

Les auteurs ont toutefois souhaité prévoir une modalité supplémentaire de traitement des pétitions lorsque celles-ci obtiennent un soutien important, caractérisé par un certain nombre de signatures. Dans ce cas, ils souhaitent qu’il n’y ait plus de pouvoir d’appréciation dans le chef de la commission compétente et que celle-ci soit dans l’obligation d’organiser une telle audition. Il ne s’agit donc pas d’une limitation posée au droit individuel de pétition (qui se traduirait par l’imposition de conditions additionnelles pour être titulaire du droit), mais d’une garantie procédurale supplémentaire qui est offerte lorsque le seuil de signatures prévu par la proposition d’ordonnance est atteint.

Un tel seuil ouvrant le droit [d’]être entendu est d’ailleurs déjà repris dans le dispositif adopté par le Parlement flamand’.

8.1. On peut admettre que l’exigence selon laquelle une pétition doit être signée par au moins cinq mille signataires pour ouvrir le droit d’être entendu par le parlement poursuit un objectif légitime, celui de s’assurer que la pétition en question revêt une importance suffisante. Ce faisant, on garantit également le bon fonctionnement du parlement, dès lors que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne doit organiser une audition que lorsque les signataires d’une pétition paraissent suffisamment représentatifs pour les plaintes ou opinions qui y sont formulées. Le critère de distinction semble également pertinent au regard de l’objectif poursuivi, dès lors que cette représentativité peut être déduite du nombre de signataires. Enfin ce nombre n’est pas de nature à rendre impossible ou exagérément difficile l’imposition du droit d’être entendu.

8.2. Ces considérations ne valent cependant pas pour l’exigence selon laquelle seuls des signataires domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et âgés de seize ans accomplis entrent en ligne de compte pour ouvrir le droit d’être entendu.

Il est vrai que les pétitions doivent concerner un sujet qui relève tant de la compétence matérielle que territoriale de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne pourrait pas, par la voie de l’examen d’une pétition, se prononcer sur une matière qui échappe à la compétence régionale.

Cette considération ne permet cependant pas de justifier que des signataires qui ne sont pas domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale n'entrent pas en ligne de compte pour ouvrir le droit d'être entendu par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, eux aussi peuvent également être soumis à l'exercice du pouvoir de la Région de Bruxelles-Capitale. Il en va de même pour les signataires âgés de moins de seize ans, qu'ils soient ou non domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour justifier la différence de traitement, on ne peut pas non plus invoquer le fait qu'on vise à limiter le droit d'être entendu aux personnes habilitées à voter lors des élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour être électeur pour ce parlement, les intéressés doivent en effet être belges, âgés de dix-huit ans accomplis, inscrits au registre de la population d'une commune de la Région de Bruxelles-Capitale et ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus aux articles 6 à 9bis du Code électoral². Outre que les exigences selon lesquelles les signataires doivent être domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et être âgés de seize ans accomplis ne correspondent pas à ces conditions, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi ces conditions auxquelles l'exercice du droit de vote est subordonné peuvent être pertinentes pour le droit d'être entendu par un parlement qui élabore des règles auxquelles sont également soumises d'autres personnes que les électeurs.

Le Conseil d'État n'aperçoit dès lors pas comment la différence de traitement qui découle du fait que les signataires doivent être domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et être âgés de seize ans accomplis peut être raisonnablement justifiée. Ces conditions doivent dès lors être supprimées ».

La même observation vaut pour la proposition de décret ordinaire. Le Parlement veillera à fournir les éléments permettant de justifier les différences de traitement dont il est question dans cette observation.

3. L'avis précité portant les n^{os} 59.014/3 et 59.015/3 contenait encore les deux observations suivantes :

« 9.1. L'article 30bis, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (article 3 de la proposition d'ordonnance spéciale) dispose que chacun a le droit d'adresser au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Cette disposition reproduit ce que prévoit déjà l'article 28 de la Constitution.

Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'une norme hiérarchiquement supérieure dans un acte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans l'acte de valeur inférieure et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée. Si on choisit néanmoins de reproduire une disposition constitutionnelle dans un souci de lisibilité du texte, la formulation de l'article 30bis, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 doit en indiquer explicitement l'origine ('Conformément à l'article 28 de la Constitution, ...').

² Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : Article 13, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

[...]

10. Selon l'article 30*bis*, alinéa 3, proposé, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (article 3 de la proposition d'ordonnance spéciale), 'l'auteur d'une pétition ou tout autre signataire désigné à cette fin' a le droit d'être entendu à condition que la pétition ait recueilli le nombre minimum requis de signatures. Dès lors que, dans ce cas, la pétition est signée par plus d'une personne, il s'impose de préciser qui est 'l'auteur d'une pétition'. Il faut en outre indiquer comment un autre signataire peut être habilité à être entendu par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ».

S'agissant de la seconde observation, le premier auteur de la proposition d'ordonnance spéciale a répondu ce qui suit :

« Les développements de la proposition précisent qu'il s'agit de celui qui introduit la pétition auprès du Parlement. Concrètement, au sens du texte, il s'agit de la personne qui envoie la pétition au Parlement, le cas échéant, signe le courrier qui y est joint, ou introduit électroniquement la pétition sur le site du Parlement. Cette notion n'est pas inconnue du Parlement vu que le député qui y dépose un texte législatif en est l'auteur et le premier signataire.

Le choix d'un autre signataire que l'auteur pour être entendu par le Parlement ne nécessite pas non plus de disposition légale particulière. Il appartient dans ce cas aux signataires de s'organiser en leur sein pour désigner celui qui se fera auditionner »³.

Ces deux observations valent également pour la proposition de décret spécial.

S'agissant de la seconde observation, il y serait utilement donné suite si la proposition était amendée en prévoyant un mécanisme permettant d'identifier clairement qui doit être considéré comme étant « l'auteur d'une pétition » et qui est habilité, le cas échéant, à désigner celui des signataires en vue d'exercer le droit d'être entendu. Les indications qui seraient données sur ces points au cours des travaux parlementaires, à supposer même qu'elles soient concordantes, ne sauraient pallier l'imprécision du dispositif.

La clarté de celui-ci permettra d'éviter toute contestation sur le déroulement des procédures quant à la qualité de la personne habilitée à être entendue.

4. L'article 2 de la proposition de décret spécial tend à remplacer l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', dont l'alinéa 3 prévoit que « l'auteur d'une pétition ou tout autre signataire désigné à cette fin a le droit d'être entendu » mais pour autant que la pétition respecte les modalités visées à l'alinéa 4 de la même disposition.

Ce dernier précise que, pour ouvrir ce droit à être entendu, la pétition doit « formuler une question concrète à propos d'un sujet conforme à la Convention européenne des droits de l'Homme [...] ».

³ Rapport de la Commission des Finances et des Affaires générales, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-262/3, pp. 4 et 5.

Le commentaire de l'article 2 précise que celui-ci « fixe également des conditions relatives au contenu de la pétition, qui doit viser une question dans le cadre des compétences de la Région et respecter les libertés fondamentales et les droits de l'homme ».

Les termes du dispositif ne présentent pas une clarté suffisante pour fonder la distinction qui serait faite entre les auteurs d'une pétition ou tout autre signataire désigné à cette fin pour ouvrir leur droit à être entendu, ou non, par le Parlement.

Compte tenu de ce que telle semble être la volonté des auteurs de la proposition, l'article 2, alinéa 4, serait mieux rédigé s'il s'inspirait des termes de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du décret spécial du Parlement wallon du 19 juillet 2018 'instituant la consultation populaire', lequel dispose que

« [n]e peut faire l'objet d'une consultation populaire :

1° 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 ;

[...] ».

5. Les propositions de décret spécial et de décret ordinaire doivent être considérées comme invitant le Parlement à mettre en œuvre les compétences régionales, ce que confirme l'article 41, alinéa 4, *in fine*, proposé de la loi spéciale du 8 août 1980, et non les compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne sur la base de l'article 138 de la Constitution, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 portant le même intitulé.

Le Parlement devrait envisager l'adoption, sur la base de l'article 138 de la Constitution, de propositions de décret spécial et de décret ordinaire identiques à ceux à l'examen, mais applicables à ces compétences. Ceci permettra également d'éviter toute discrimination affectant les personnes souhaitant être entendues sur des questions relevant de ces compétences.

6. L'article 3 de la proposition de décret spécial doit être amendé de manière à ce que le texte soit rédigé comme suit :

« Le présent décret spécial entre en vigueur à la date d'entrée en vigueur du décret visé à l'article 41, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par l'article 2 du présent décret ».

7. Dans le même ordre d'idées, l'article 1^{er} de la proposition de décret ordinaire doit être amendé de manière à ce que le texte soit rédigé comme suit :

« Le présent décret est pris en exécution de l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par l'article 2 du décret spécial du [date] modifiant l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l'auteur d'une pétition d'être entendu ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT