222 (2019-2020) — N° 2

PARLEMENT WALLON

SESSION 2020-2021

6 JANVIER 2021

PROPOSITION DE DÉCRET SPÉCIAL

modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire *

déposée par

Mme Schyns

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

3e session de la XIe législature
* Voir Doc. **222** (2019-2020) – Nº 1

site web : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

68.042/AG

Le 16 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours prorogé à septante-cinq jours [*], sur une proposition de décret spécial « modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire », déposée par Mme Schyns (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 222/001).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale les 17 et 29 décembre 2020. L'assemblée générale était composée de Jacques Jaumotte, président du Conseil d'État, Marnix Van Damme, Jo Baert, Pierre Vandernoot et Martine Baguet, présidents de chambre, Wilfried Van Vaerenbergh, Chantal Bamps, Luc Cambier, Jeroen Van Nieuwenhove, Bernard Blero, Wouter Pas, Koen Muylle, Patrick Ronvaux et Christine Horevoets, conseillers d'État, Jan Velaers, Sébastien Van Drooghenbroeck, Christian Behrendt et Johan Put, assesseurs, et Gregory Delannay, greffier en chef.

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

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

*

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

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

I. Portée de la proposition de décret spécial

La proposition de décret spécial à l'examen envisage de modifier le décret spécial de la Région wallonne du 19 juillet 2018 « instituant la consultation populaire » afin de conférer à l'« assemblée citoyenne » – instance dont la création est proposée par la proposition de décret (ordinaire) « institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen [1], au sujet de laquelle l'assemblée générale du Conseil d'État a également donné ce jour l'avis n° 68.041/AG, la prérogative « d'être à l'initiative du dépôt d'une demande de consultation populaire régionale » [2] devant le Parlement wallon au sens de l'article 39*bis* de la Constitution.

II. Examen de la proposition

1. Examen au regard des articles 10 et 11 de la Constitution

1. Le droit d'initiative en matière de consultation populaire régionale est réglé par l'article 2 du décret spécial du 19 juillet 2018. Cette disposition, dans l'état actuel du droit, porte :

« Art. 2. Le Parlement wallon peut, à la demande d'au moins 60 000 habitants de la Région wallonne ou à l'initiative d'au moins la majorité simple de ses membres, décider de consulter les habitants de la Région wallonne sur les matières visées à l'article 4.

Lorsqu'elle émane d'habitants de la Région wallonne, l'initiative doit, en outre, être soutenue par au moins 2% des habitants dans la majorité des circonscriptions électorales arrêtées pour les élections du Parlement wallon ».

Dès lors qu'il existe actuellement onze circonscriptions pour l'élection du Parlement wallon [3], l'alinéa 2 de cette disposition crée comme condition que, lorsqu'elle

---

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

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

(1) *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 221/1.

(2) *Doc. Parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 222/1, p. 3.

(3) Décret spécial wallon du 25 janvier 2018 « modifiant le point B, visant l'élection du Parlement wallon, du tableau déterminant les circonscriptions électorales et leur composition, constituant l'annexe 1 du livre 1er des annexes à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État », *Moniteur belge*, 5 février. Ces circonscriptions sont : Nivelles, Mons, Tournai–Ath–Mouscron, Charleroi–Thuin, Soignies–La Louvière, Liège, Huy–Waremme, Verviers, Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne–Neufchâteau–Virton, Namur et Dinant–Philippeville.

émane d'habitants de la Région wallonne, l'initiative doit être soutenue par au moins 2% des habitants dans au moins six circonscriptions pour les élections du Parlement wallon.

L'article 3 du décret spécial précise, quant à lui, que les « habitants » visés à l'article 2 doivent être âgés au moins de 16 ans accomplis.

À propos des modalités de la consultation populaire, et donc aussi du droit d'initiative en la matière, l'assemblée générale de la section de législation, dans l'avis qu'elle a donné sur la proposition qui est ensuite devenue le décret spécial du 19 juillet 2018, avait souligné qu'à l'intérieur des balises fixées par le constituant par l'article 39*bis* de la Constitution [4], le législateur « dispose d'une large marge d'appréciation » [5].

2. En se servant de cette large marge d'appréciation, le législateur wallon a ainsi pu librement déterminer à l'article 2 du décret spécial que, pour saisir le Parlement wallon d'une demande citoyenne visant à organiser une consultation populaire, il fallait des conditions assez strictes, à savoir un nombre de 60 000 signatures, provenant d'habitants répartis sur six circonscriptions électorales au minimum et comptant au moins 2% des habitants dans chacune d'entre elles.

3. La proposition de décret entend pour sa part conférer un tel droit d'initiative à l'« assemblée citoyenne », dont la création est proposée par la proposition de décret susmentionnée. Aux termes de cette dernière proposition, cette instance comprendrait 30 membres. Ce droit d'initiative nécessiterait le vote favorable de « la majorité simple des membres de l'assemblée citoyenne », soit de 16 habitants de la Région (art. 3 de la proposition de décret spécial, à l'examen).

4. De la sorte, et à supposer les deux propositions de décret, ordinaire et spécial, adoptées, le droit de demander l'organisation d'une consultation populaire régionale, lorsqu'il repose sur une initiative citoyenne, serait susceptible de se déployer sous deux formes différentes, à savoir soit par la réunion de 60 000 signatures et en obéissant aux conditions supplémentaires fixées par le second alinéa de l'article 2 du décret spécial du 19 juillet 2018, soit par le vote en ce sens par la majorité simple des membres de l'assemblée citoyenne.

5. Un même habitant de la Région wallonne voit donc sa capacité d'initier une demande consultation populaire significativement différer selon qu'il fait ou non partie de cette assemblée. Celle-ci disposant d'une composition entièrement tirée au sort, c'est l'aléa qui détermine s'il fait partie des – très rares – habitants de la Région à être autorisés à prendre part aux délibérations de cette assemblée de 30 personnes ou s'il fait partie des autres habitants de la Région, considérablement plus nombreux, qui n'y sont pas admis.

6. Certes, si le législateur wallon a, en légiférant dans le domaine de l'article 39*bis* de la Constitution, une « large marge d'appréciation », il n'est toutefois pas affranchi des exigences que font peser sur lui les articles 10 et 11 de la Constitution.

7. Il est exact que le mécanisme du tirage au sort, opéré sur un nombre aussi grand que celui des habitants de la Région wallonne âgés de plus de 16 ans (on peut laisser ici de côté les cas, non significatifs en nombres absolus, de personnes visées par une règle d'incompatibilité ou une cause d'exclusion), conduit nécessairement, lorsqu'il est utilisé comme base pour constituer une instance de 30 personnes seulement, à un écart significatif de grandeur entre ceux, rares, auxquels le sort est favorable et ceux, très nombreux, auxquels il ne l'est pas. La section de législation du Conseil d'État estime que cet élément, en tant que tel, ne soulève pas d'objection au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

8. Elle aperçoit en revanche une difficulté potentielle au regard de ces dispositions constitutionnelles dès lors qu'une même personne dispose, si elle est tirée au sort pour siéger au sein de l'assemblée citoyenne, d'une capacité significativement plus grande que ses concitoyens de voir aboutir une proposition d'initier une consultation populaire qui est conforme aux préférences qu'elle a à titre personnel, et que ses opinions et préférences personnelles et subjectives sont ainsi aléatoirement priorisées sur celles de ses très nombreux concitoyens, ces derniers devant être 60 000, répartis sur six circonscriptions électorales au minimum (voir *supra*, n° 3), pour disposer d'une prérogative analogue. Ce traitement inégal des citoyens concerne de surcroît l'exercice d'un droit fondamental, étant donné que, comme l'a relevé l'assemblée générale de la section de législation dans son avis 56.969-56.970-56.988/AG/2 du 10 mars 2015 précité, le fait de participer à ou d'initier une consultation populaire régionale constitue un « droit politique » [6].

Cette différence de traitement dans l'exercice d'un droit politique, et qui consiste dans le fait que, pour les habitants de la Région wallonne qui n'ont pas été tirés au sort pour faire partie de l'assemblée citoyenne, la demande d'organiser une consultation populaire régionale soit soumise à l'assentiment de 60 000 personnes, alors que, pour les habitants qui ont été tirés au sort pour faire partie de cette assemblée, un vote favorable de la majorité de ses 30 membres suffit, ne fait, dans les développements relatifs à la proposition de décret spécial, l'objet d'aucune justification spécifique, sauf à préciser que la possibilité qui serait reconnue à l'« assemblée citoyenne » de demander l'organisation d'une consultation populaire régionale est de nature à « potentiellement aboutir à un événement démocratique important » [7].

9. La section de législation du Conseil d'État, se basant sur les développements de la proposition de décret à

(4) Ces balises sont explicitées plus en détail dans travaux préparatoires de l'article 39*bis* de la Constitution (voir, notamment, *Doc. parl.*, Chambre, n° 53 - 2966/001).

(5) Avis n° 56.969-56.970-56.988/AG/2 donné le 10 mars 2015 sur une proposition de décret spécial « visant à instituer la consultation populaire régionale » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 83/1), 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) et sur une proposition de décret « introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 42/1) (voir, notamment, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 79/2, p. 7).

(6) Avis n° 56.969-56.970-56.988/AG/2, *op. cit.*, p. 7.

(7) *Doc. Parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 222/1, p. 3.

l'examen, est d'avis que la justification quant à la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, du droit d'initiative en matière de consultation populaire régionale que celle-ci entend reconnaître à l'assemblée citoyenne n'est, dans l'état actuel, pas établie.

Il appartient ainsi au législateur d'être en mesure d'établir que le fait de conférer aux membres de l'« assemblée citoyenne », une prérogative identique à celle détenue par 60 000 habitants actuellement autorisés à initier une procédure tendant à l'organisation d'une consultation populaire, peut se justifier au regard de ces dispositions constitutionnelles.

2. Examen au regard de l'article 8 de la Constitution

10. Dans l'avis n° 56.969-56.970-56.988/AG/2 du 10 mars 2015 précité, l'assemblée générale de la section de législation a exposé ce qui suit :

« 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 consultation, la participation au sens large à une telle consultation (droit d'initiative et droit de participer) ne peut concerner que les « électeurs » [(8)], à savoir ceux qui disposent du droit de vote au sens de l'article 8 [(9)] de la Constitution.

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 [(10)], 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 8 de la Constitution et exerce un droit politique au sens de l'article 8 de la Constitution » [(11)].

11. Dans la mesure où des habitants de la Région wallonne qui ne possèdent pas la nationalité belge sont susceptibles d'être tirés au sort pour faire partie de l'« assemblée citoyenne », cette observation peut, *mutatis mutandis*, être réitérée en l'espèce.

La proposition doit être amendée pour éviter la difficulté soulevée au regard de l'article 8 et 33 de la Constitution.

Le Greffier en chef, Le Président du Conseil d'État,

G. Delannay J. Jaumotte

(8) *Note de bas de page n° 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 su 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 note 4 de cet avis) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2001-2002, nos 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).

(9) *Note de bas de page n° 13 de l'avis cité* : Anciennement l'article 4 avant la coordination de celle-ci en date du 17 février 1994.

(10) *Note de bas de page n° 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° 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 ».

(11) Avis n° 56.969-56.970-56.988/AG/2 du 10 mars 2015, *op. cit.*, pages 6 et 7. Voir, dans le même sens, l'avis n° 59.889/2/V donné le 14 septembre 2016 au sujet d'une proposition de décret spécial devenue le décret spécial de la Région wallonne du 19 juillet 2018 « instituant la consultation populaire » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 559/2).