

La consultation communale

Francis Delpérée

Professeur à l'Université catholique de Louvain

Assesseur au Conseil d'Etat

La loi du 10 avril 1995 complète la nouvelle loi communale¹. Elle y insère un titre XV. Celui-ci contient des dispositions relatives à la consultation populaire, telle qu'elle peut être organisée au niveau communal.

Pour comprendre le sens des articles 318 à 329 de la nouvelle loi communale, il n'est pas superflu de rappeler les rétroactes de cette réforme législative (I). Il faut également s'interroger sur les problèmes de validité constitutionnelle qu'elle suscite (II). Il faut encore indiquer les modalités et les procédures qu'elle retient (III). Peut-être sera-t-il permis d'émettre, en fin de compte, quelques réflexions sur les mérites de l'institution et sur la place qu'elle peut prendre dans les processus de participation démocratique (IV).

I. Les rétroactes

Comme l'indiquent Yves LEJEUNE et Jacques REGNIER, dans un rapport qu'ils consacraient, voici dix ans, à la question du référendum et de la consultation populaire en droit belge², le problème de l'organisation des consultations communales a fait l'objet de discussions lors des travaux des Chambres constituantes en 1893, en 1921 et en 1970.

En 1893, en particulier, le sénateur DUPONT participe à la discussion sur l'introduction du référendum royal. A cette occasion, il déclare, sans être contredit: «En ce qui concerne les administrations provinciales et communales, la Constitution ne leur interdit pas, à mon avis, le droit de consulter leurs administrés, mais seulement sur des questions d'intérêt provincial et communal de leur compétence»³. Diverses consultations sont organisées sur cette base, notamment, dans la seconde moitié du XX^e siècle, à l'occasion de l'opération dite de fusion des communes.

En 1980, la question rebondit à l'occasion des débats qui marquent la délimitation des Régions. En réponse à une question écrite de M. DE KERPEL, le Ministre de la Région bruxelloise confirme que «les autorités communales

1. M.B., 21 avril 1995. Les articles 328 et 329 entrent en vigueur à cette date. A défaut d'indication contraire, les autres dispositions sont obligatoires dans le délai légal de dix jours.

2. Y. LEJEUNE et J. REGNIER, «Belgique», F. DELPÉRÉE, *Référendums*, Bruxelles, Ed. C.R.I.S.P., 1985, p. 36.

3. *Ann. parl.*, Sén., séance du 3 août 1893, p. 497 (cité par Y. LEJEUNE et J. REGNIER, *op. cit.*, *ibidem*).

peuvent organiser une consultation de leur population...». Il énonce, cependant, les limites qui assortissent l'exercice de ce droit. Les communes pourront agir en ce sens «à la triple condition que, ce faisant, elles agissent dans les limites de l'intérêt communal, qu'elles ne violent pas la loi, ni ne blessent l'intérêt général». Il est encore précisé, mais on sort ici de la stricte analyse juridique, que «sont seules autorisées les consultations auxquelles nul n'est contraint de participer». Autre indication, essentielle d'un point de vue constitutionnel: ne seront permises que les consultations «dont les résultats ne lient pas juridiquement les autorités compétentes mais constituent simplement un élément d'information. Les résultats obtenus n'ont aucun effet juridiquement contraignant, ni pour les habitants, ni pour les pouvoirs publics»⁴. Les conseils communaux de la Région bruxelloise ont organisé, durant l'hiver 1980-1981, une consultation pour demander l'avis de leurs administrés sur l'avenir des collectivités locales au sein de ladite Région⁵.

La question de la consultation communale continuera à retenir l'attention des autorités politiques et administratives. L'accord de gouvernement de 1988 prévoit, au point II.B (réformes institutionnelles et administratives – administrations locales et provinciales), que le gouvernement étudiera, en concertation étroite avec les Communautés et les Régions, l'opportunité d'organiser la consultation des habitants pour des questions d'intérêt communal. Dans cette perspective, le Ministre de l'Intérieur L. TOBBACK constitue, le 11 juin 1990, une commission – dite des «sages»⁶. Il l'invite à se prononcer sur une brochure dont il a assumé la rédaction ainsi que sur les réactions que différents milieux intéressés lui ont transmises. Ce rapport, intitulé «Le référendum communal», est déposé le 15 avril 1992.

Entre-temps, c'est-à-dire depuis les élections législatives de novembre 1991, un nouveau mouvement d'opinion s'est développé. La «nouvelle citoyenneté» – dont le formateur M. WATHELET s'était attaché à définir les contours – ne requiert-elle pas que l'individu participe plus étroitement au processus de décision politique? N'implique-t-elle pas qu'il exprime son avis, par exemple à l'issue de l'opération de réforme de l'Etat, ou qu'il donne, de manière plus concrète, son opinion sur des questions d'intérêt communal? C'est dans ce contexte que la loi du 10 avril 1995 voit le jour, à l'avant-veille de la dissolution des Chambres qui intervient le 12 avril.

4. *Q.R.*, Sén., sess. 1980-1981, 27 janvier 1981, p. 606. Voy. également la réponse de M. DEGROEVE, Ministre de la Région bruxelloise, à une question de M. KUJERS sur la décision des bourgmestres bruxellois concernant l'organisation d'un référendum, *C.R.An.*, Ch. Repr., séance du 17 décembre 1980, p. 229 et *Ann. parl.*, Ch. Repr., p. 640 (cité par Y. LEJEUNE et J. REGNIER, *op. cit.*, p. 40).

5. L. ROWIES, «Les enjeux des consultations populaires bruxelloises de l'hiver 1980-1981», *C.H. C.R.I.S.P.*, n^{os} 906 et 910.

6. Placée sous la présidence de M. E. BEYENS, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, la Commission comprenait MM. Paul TAPIE, Louis-Paul SUETENS, Francis DELPÉRÉE, William LAMBRECHTS, Luc HUYSE et Xavier MABILLE. Le secrétariat de la Commission était assuré par M. J. DE BEENHOUWER, conseiller au Ministère de l'Intérieur.

II. La Constitution

Depuis plus d'un siècle, il est admis – on l'a indiqué – que les consultations locales ne prêtent pas à critique d'un point de vue constitutionnel. Tout n'est pas dit pour autant. La question peut, en effet, rebondir. Et ceci dans deux directions différentes. La première: une loi peut-elle aménager de telles consultations? La seconde: quelle sera la portée de cette intervention législative?

La première question est bien connue. Elle n'appelle pas d'amples développements. Il ne sert à rien d'énoncer une fois encore l'ensemble des arguments qui militent, en droit, pour l'admission des consultations au niveau local. Il suffit d'observer, avec l'assemblée générale du Conseil d'Etat, qu'«en général, la doctrine admet le référendum d'avis, sinon au niveau de la province, du moins au niveau de la commune»⁷. Certes, «dans la mesure où une consultation des électeurs est de nature à contraindre, en fait, l'autorité... communale à se conformer, dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles et légales, à la volonté qui se serait ainsi exprimée, cette consultation n'est pas compatible avec les dispositions» de la Constitution⁸. Mais, si le caractère proprement consultatif des procédures mises en place est respecté, les critiques s'effacent. «Il n'existe pas d'objection à ce que le conseil communal s'informe de certaines préoccupations, de certaines aspirations ou de certains goûts des habitants de la commune, par exemple, dans le domaine des travaux publics ou dans celui de la voirie»⁹.

La seconde question, elle, est plus nouvelle. Elle n'avait pas été perdue de vue par l'assemblée générale du Conseil d'Etat¹⁰. Elle réapparaît à l'occasion de la discussion de la loi du 10 avril 1995. En modifiant la nouvelle loi communale, le législateur entend-il définir les conditions dans lesquelles *doivent* désormais s'organiser les différentes consultations qui trouveront place dans les 589 communes de Belgique ou cherche-t-il à définir, dans le respect de l'autonomie communale, un cadre dans lequel ces mêmes communes *peuvent*, si elles le souhaitent, s'inscrire?

N'ayons pas peur des mots. La loi du 10 avril 1995 repose sur une équivoque, sinon sur une incohérence, que les travaux et les discussions parlementaires n'ont pas permis d'éclaircir complètement. Si l'on s'en tient aux termes de

7. Avis du 15 mai 1985, reproduit in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, F. DELPÉRÉE (sous la dir. de), Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 375, ici p. 404.

8. *Ibidem*, p. 405.

9. *Ibidem*, p. 405.

10. Il convient de citer un passage important de l'avis du Conseil d'Etat: «Le recours à la consultation des habitants par les autorités communales est possible en vertu du droit en vigueur et est licite dans les seules conditions qui viennent d'être indiquées. Il n'est pas nécessaire de légiférer pour donner un fondement légal à la pratique déjà suivie en cette matière, qui met en œuvre le pouvoir du conseil communal de régler tout ce qui est d'intérêt communal. Toutefois, pour garantir que les limites dans lesquelles le conseil communal peut recourir à la consultation des habitants ne soient pas outrepassées, la tutelle générale d'annulation risque d'être parfois insuffisante et il pourrait être jugé souhaitable de prévoir un mécanisme de contrôle préventif par l'autorité supérieure» (*ibidem*, p. 406).

la loi, celle-ci a pour objet de donner un cadre juridique complet et cohérent aux consultations qui sont organisées au niveau communal. Il faut alors considérer que les règles impératives que contient la loi lient désormais les édiles communaux et que les pratiques peu formalisées qui avaient cours jusque-là doivent être abandonnées ou adaptées pour tenir compte des prescriptions de la nouvelle loi communale. Seule réserve. Il faut admettre, comme l'a relevé le Conseil d'Etat, que cette consultation générale des citoyens de la commune ne porte pas préjudice à des «procédures particulières de consultation» de la population, par exemple lors d'enquêtes organisées dans le cadre de l'aménagement du territoire communal.

Les choses sont claires. D'où vient alors le doute? Essentiellement de propos tenus ici à là, à l'occasion de la discussion du projet de loi. Le Ministre de l'Intérieur est interrogé, à diverses reprises, sur la question de la participation des étrangers aux consultations communales¹¹. A cette occasion, il souligne et répète que la loi nouvelle ne change rien à la faculté qu'ont les communes d'organiser – selon les modalités qui sont prises par un règlement de leur conseil et qui sont, par hypothèse, distinctes de celles imposées par la loi – leur propre consultation. Tout au plus doivent-elles éviter de les qualifier de «consultation populaire communale».

Le système n'est pas cohérent. Le texte contredit l'intention affichée par ses auteurs, non pas dans l'exposé des motifs, mais en cours de discussion. Ou, plus exactement, les propos explicatifs contredisent le texte et l'exposé des motifs. Que faut-il en déduire? Il est permis de se demander si, face aux critiques, parfois vives, qui étaient adressées au projet, le Ministre de l'Intérieur n'a pas trouvé une explication commode de nature à apaiser les plus municipalistes de ses interlocuteurs et à désarmer ainsi sans frais les adversaires du projet. «Ne critiquez pas la loi. Il sera toujours possible de la contourner.» Tel est le discours qui est tenu. Mais la question demeure. Une fois la loi adoptée, s'impose-t-elle ou non aux autorités et aux citoyens de la commune?

Selon l'article 162 de la Constitution, «les institutions ... communales sont réglées par la loi». L'autonomie communale s'exerce dans les conditions prescrites par la loi. Dans le silence de la loi, on pouvait comprendre que les communes ne restent pas inactives et qu'elles fassent usage des compétences qu'elles tiennent directement de la Constitution¹². Mais, le jour où le législateur s'est saisi de cette même question institutionnelle et s'est exprimé sur les formes, sur les procédures et sur la portée de telles consultations, ne faut-il pas

11. Voy. notamment *Doc. parl.*, Sén., 1994-1995, n° 1388-2, rapport Scharff, pp. 11 et 13; *Doc. parl.*, Ch. Repr., 1994-1995, n° 1784/3, rapport Schellens, pp. 7 et 9.

12. Comme l'a relevé la «commission des sages», «il n'y a ... pas d'objection à ce qu'un conseil communal s'informe de certaines préoccupations, de certaines aspirations ou de certains droits des habitants. Il n'est pas nécessaire de légiférer pour donner un fondement légal à cette pratique» (p. 25). On ne saurait tirer argument de ce passage du rapport pour affirmer que, dans une autre hypothèse, c'est-à-dire dès l'instant où le législateur s'est manifesté en ce domaine, le principe de l'intervention communale demeure.

admettre que les communes ne sont plus habilitées à agir, sinon dans le cadre juridique qui a été nouvellement défini? C'est l'un ou l'autre. C'est éventuellement l'un dans les conditions fixées par l'autre. Mais ce ne saurait être l'un et l'autre, de manière parallèle et concurrente.

A mon sens, l'insertion dans la nouvelle loi communale d'un système organisé et formalisé de consultation communale exclut désormais la faculté pour les autorités publiques d'engager, selon d'autres modalités ou selon d'autres procédures, des consultations du même ordre.

III. Les modalités

Si l'on procède à une analyse de droit comparé sur la manière dont les consultations sont organisées au niveau local¹³, on constate aussitôt qu'il n'y a pas une consultation communale-type. Les modalités sont innombrables. Pour mesurer l'originalité de la consultation communale «à la belge», telle qu'elle est organisée par la loi du 10 avril 1995, il convient de poser au minimum quatre questions: qui déclenche la consultation? qui peut y participer? quel en est l'objet? quels en sont les effets?

1. Le déclenchement de la procédure

Aux termes de l'article 318 de la nouvelle loi communale, la consultation communale est déclenchée de deux manières distinctes.

Première voie. Le conseil communal¹⁴ décide d'initiative, et selon les procédures qui lui sont propres, d'organiser une telle consultation. On peut présumer qu'il agit de la sorte avant de décider lui-même sur la question à propos de laquelle il sollicite un avis. On ne peut, cependant, exclure la consultation *pro forma* ou la consultation alibi, celle qui donnera bonne conscience à l'autorité publique sans l'engager plus avant dans le processus décisionnel.

Deuxième voie. Le conseil communal est saisi d'une «demande» qui émane de 10 % au moins des électeurs communaux ou qui est soutenue par eux (art. 318, al. 1^{er} et 2). Dans ce cas, le conseil «peut» décider d'organiser une consultation communale. Les termes nets qu'utilise l'article 318, alinéa 1^{er}, suffisent à indiquer que la demande envisagée ne peut – quoi qu'on en ait dit – s'assimiler à une initiative populaire. Par elle-même, elle ne produit pas d'effet juridique. Elle se borne à saisir le conseil d'une suggestion. Au conseil communal de savoir s'il est opportun d'aller à l'encontre des préoccupations de

13. Voy. les contributions à l'ouvrage de F. DELPÉRÉE, *Référendums* (cité).

14. Dans le projet initial, il était prévu que le collège des bourgmestre et échevins puisse, lui aussi, décider de procéder d'initiative à une consultation des électeurs de la commune. Il ne devait pas en informer le conseil communal. *A fortiori*, il ne devait pas obtenir son aval. L'initiative du collège risquait, cependant, de concurrencer celle du conseil. Des conflits pouvaient surgir, même dans un régime d'assemblée, entre ces deux autorités. L'établissement de deux listes de matières ne suffisait pas pour organiser les procédures de manière rationnelle.

10 % au moins du corps électoral. De toute façon, la décision lui revient¹⁵: celle d'organiser la consultation, celle aussi d'en tirer les conclusions qui lui paraîtront s'imposer.

La demande de consultation doit répondre à des *conditions de forme* – qui sont autant de conditions de recevabilité. Elle doit être rédigée sur un formulaire délivré par la commune (art. 320); elle doit être signée par 10 % au moins des électeurs communaux (art. 318, al. 2); elle doit mentionner les nom, prénoms, date de naissance et domicile de chacun des signataires (art. 320, 2°); elle doit comprendre le nom de la commune et reproduire l'article 196 du Code pénal¹⁶; elle doit être adressée par lettre recommandée au collège des bourgmestre et échevins (art. 319, al. 1^{er}).

La demande doit aussi satisfaire à deux *conditions de fond*, qui sont autant de conditions de recevabilité supplémentaires. D'une part, elle doit formuler «la ou les questions qui font l'objet de la consultation proposée» (art. 320, 1°). Ce qui laisse entendre que, si les autorités communales suivent la proposition qui leur est faite, elles ne sont pas en mesure de modifier les termes de la question. Elles gardent néanmoins la faculté de ne pas suivre une telle suggestion, puis de prendre elles-mêmes l'initiative d'une autre consultation qui pourra porter sur la question remodelée entre-temps. D'autre part, la demande de consultation doit être accompagnée d'un petit dossier: «à la demande sont joints une note motivée et les documents de nature à informer le conseil communal» (art. 319, al. 2).

Le collège des bourgmestre et échevins statue sur la recevabilité de la demande¹⁷. Il la transmet ensuite au conseil communal. Comme on l'a déjà relevé, c'est au conseil que revient, en l'espèce, le soin de décider s'il y a lieu d'organiser la consultation qui lui est proposée par des électeurs communaux.

Le conseil sera, en particulier, attentif au moment où pareille consultation sera organisée. Selon l'article 323, alinéa 3, de la nouvelle loi communale, «nulle consultation populaire ne peut être organisée au cours des seize mois qui précèdent la réunion ordinaire des électeurs pour le renouvellement des conseils communaux». Selon la même disposition, «nulle consultation populaire ne peut être organisée au cours des quarante jours qui précèdent l'élection

15. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., 1994-1995, n° 1338-I, p. 2: «La décision finale sur l'organisation ou non de la consultation est de la compétence exclusive du conseil communal».

16. Cette disposition concerne les faux en écritures.

17. Il vérifie notamment si les signataires sont électeurs communaux et si le nombre requis de signatures valables requis est atteint (art. 319, al. 1^{er}). Il est, en particulier, habilité à rayer «1° les signatures en double; 2° les signatures de personnes qui n'ont pas la qualité d'électeur communal; 3° les signatures des personnes dont les données fournies ne suffisent pas à permettre la vérification de leur identité» (art. 321, al. 2). Il n'y a pas lieu, cependant, de vérifier les données se rapportant à chacun des signataires: «le contrôle est clos lorsque le nombre de signatures valables est atteint» (art. 321, al. 3).

Dans le projet initial, il était prévu que le collège des bourgmestre et échevins puisse également être saisi d'une demande visant à organiser une consultation communale. Dans cette hypothèse, abandonnée depuis lors, c'est la même autorité communale, à savoir le collège, qui aurait statué sur la recevabilité de la demande, qui aurait décidé d'y faire droit ou, au contraire, qui l'aurait refusée.

directe des membres de la Chambre des représentants, du Sénat, des Conseils (communautaires et régionaux) et du Parlement européen». Ces prescriptions se comprennent aisément. Il y a lieu d'éviter toute confusion entre le scrutin électoral et la consultation communale. Il n'empêche que l'application cumulative de ces différentes règles peut conduire à aménager ce qu'il est convenu d'appeler, dans d'autres systèmes constitutionnels, des périodes «blanches». Pour une législature de six ans, est-il rationnel d'éviter toute consultation communale pendant près de deux ans?

Autres règles contraignantes: «Les électeurs ne peuvent être consultés qu'une seule fois par semestre et six fois au plus par législature. Au cours de la période qui s'étend d'un renouvellement des conseils communaux à l'autre, il ne peut être organisé qu'une seule consultation sur le même sujet»¹⁸. L'on devine que l'application de cette dernière règle pourra prêter à controverse. Qu'est-ce que le «sujet» d'une consultation? S'agit-il de la «question» posée ou de la «matière» déterminée par référence à l'article 318, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale?

2. La participation à la consultation

La consultation communale se veut «populaire» – tel est, d'ailleurs, l'intitulé du titre XV qui est inséré dans la nouvelle loi communale. Encore faut-il préciser quel est ce peuple ou cette partie du peuple qui est appelée à participer à une telle consultation. La réponse fournie par la loi est claire. Elle repose sur trois principes simples.

Premier principe. Il s'agit de consulter les «citoyens de la commune» (art. 322, al. 1^{er}). Le caractère spécifiquement communal de la consultation populaire est affirmé de manière nette. C'est dans le ressort territorial de la commune, pour les citoyens qui y sont domiciliés et eu égard aux intérêts dont cette commune a la charge que la consultation va se dérouler. S'inscriraient en méconnaissance de ce principe les délibérations des conseils de communes situées dans une province, une région, voire l'Etat, qui décideraient d'organiser concomitamment un scrutin portant sur le même objet.

Deuxième principe. Sont seuls considérés comme citoyens de la commune les électeurs «qui satisfont aux conditions visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi électorale communale»¹⁹ (art. 322, al. 1^{er})²⁰. La formulation du texte est éminemment (et volontairement) restrictive. Elle exclut – est-il besoin de le préciser? – les étrangers. La précision est d'autant plus importante que, dans

18. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette disposition est insérée «pour éviter une inflation de consultations sur le même objet et une polarisation continue et répétée à propos de la même problématique» (p. 5).

19. Loi électorale communale du 4 août 1932, modifiée notamment par la loi du 16 juillet 1993, article 1^{er}, § 1^{er}: «Pour être électeur pour la commune, il faut: 1° être Belge; 2° être âgé de dix-huit ans accomplis; 3° être inscrit au registre de population de la commune; 4° ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus par le Code électoral».

20. «Chaque participant a droit à une voix» (art. 322, al. 2).

un avis remarqué du 20 octobre 1980, le Conseil d'Etat n'avait pas manqué de relever qu'aucune objection d'ordre juridique ne pourrait être adressée à une consultation qui inviterait tous les habitants de la commune – Belges et étrangers – à se prononcer sur une question d'intérêt local²¹. Le «groupe des sages» n'avait pas écarté cette possibilité. La loi ne retient pas – et il faut le regretter – cette forme restreinte de participation des étrangers à la vie des collectivités locales.

Les citoyens de l'Union pourront-ils à tout le moins revendiquer le bénéfice de cette participation? Ne convient-il pas de les assimiler aux citoyens de la commune? Habilités au même titre que les nationaux à participer à la désignation des membres de l'assemblée communale, ne sont-ils pas, par entraînement, et de la même manière qu'eux habilités à soumettre leur avis au conseil communal qu'ils ont contribué à élire? On pourrait le soutenir dans la logique du traité de Maastricht.

Il reste que l'électorat communal n'est pas encore effectif pour les citoyens de l'Union – faute de révision de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, faute aussi de consensus sur la transposition de la directive communautaire du 19 décembre 1994 (fixant les modalités de l'exercice du droit et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité)²². Il reste aussi que le traité de Maastricht qui s'exprime pourtant sur le terrain des droits politiques dérivés – la pétition et la médiation, par exemple – ne dit mot des consultations populaires. Il reste encore que l'article 322, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale n'ouvre guère la porte à quelque exception²³.

La logique juridique semble donc exclure, au moins pour l'instant, les citoyens de l'Union. La logique politique commanderait, cependant, de les inscrire dans le groupe des participants à une consultation communale, dès l'instant où la Belgique leur aura reconnu, comme dans les autres Etats européens, le droit de participer activement et passivement aux élections municipales.

21. «La gestion des intérêts communaux est de nature à avoir des répercussions sur la situation de tous les habitants de la commune, tant étrangers que Belges... On conçoit fort bien que des parlementaires et des auteurs... préconisent la reconnaissance à des étrangers du droit de participer à la gestion de la commune puisque cette gestion intéresse également ceux-ci de manière indirecte» (cité par F. DELPÉRÉE, *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, 1995, p. 83).

22. F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 119.

23. Il n'est pas interdit de penser que les considérations qui ont empêché que soit révisé l'article 8 de la Constitution avant le texte de la loi d'assentiment du traité de Maastricht et les réserves dont le Royaume de Belgique a assorti l'adoption de la directive du 19 décembre 1994 ont inspiré la rédaction de l'article 322, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale. Il est navrant qu'une avancée significative sur le terrain de la reconnaissance des droits politiques dans 589 communes se trouve entravée par les supputations que le monde politique belge fait sur l'attitude que pourraient adopter des citoyens de l'Union dans 25 de ces communes.

Un troisième principe retient l'attention. La participation à la consultation communale est facultative²⁴. Elle «n'est pas obligatoire», précise l'article 322, alinéa 2, de la loi qui – c'est le moins que l'on puisse dire – ne semble pas témoigner d'un grand enthousiasme en faveur de la technique consultative. Autant dire à l'électeur: «Ne vous fatiguez pas! Ne craignez rien! Il importe peu que vous vous déplaciez un dimanche matin, entre 8 et 13 heures, pour exercer vos droits de citoyen ou, au contraire, que vous restiez calfeutré chez vous. De toute façon, ce n'est qu'un avis. Que celui-ci soit l'expression de tout ou partie du corps électoral n'importe que modérément».

Avec une réserve pourtant – mais n'est-elle pas de nature à décourager encore un peu plus ceux qui seraient tentés de participer à la consultation? «Il n'est procédé au dépouillement que si au moins 40 % des électeurs communaux ont participé à la consultation» (art. 322, al. 5). La règle peut se comprendre. La portée d'un avis qui exprime les préoccupations de moins de la moitié du corps électoral est insignifiante. Mais la disposition ne fait-elle pas la part trop belle aux partisans du «non» qui auront peut-être avantage à prôner l'abstention et à ranger dans leur camp ceux que n'intéresse que modérément le droit d'être associés, un tant soit peu, aux affaires de la cité?

Au risque d'être mal compris, je suis de ceux qui considèrent que la consultation communale n'est pas ce gadget que des individus ou des groupes, voire des mandataires ou des formations politiques, peuvent être tentés d'utiliser aux fins de valoriser leurs préoccupations ou leurs intérêts, mais qu'elle est une technique de participation de citoyens à la vie politique de la commune et que l'avis qu'elle exprime peut utilement éclairer les autorités publiques sur les desiderata ou les intérêts des administrés. Dans cette perspective utilitaire, l'avis gagne à être représentatif ou, en tout cas, le plus représentatif possible.

Comment atteindre cet objectif sans imposer l'obligation de prendre part au scrutin? Instaurer à cette occasion le vote facultatif, c'est donner à penser que le droit politique qui est ainsi reconnu et organisé ne confère aucune fonction nouvelle au citoyen. Il s'agit aussi d'un précédent dangereux. Comment justifier demain l'obligation de vote à l'occasion des élections européennes, générales, régionales ou locales? Le citoyen fera-t-il aisément le départ entre les appels aux urnes qui lui font obligation de se déplacer et ceux qui lui laissent le loisir de se placer en retrait de la gestion des affaires publiques?

3. La question

Contrairement peut-être à ce que semble indiquer l'intitulé de la loi, il ne revient pas à l'autorité publique de solliciter un avis – c'est-à-dire de recueillir une opinion réfléchie, argumentée, nuancée. Il s'agit plutôt de poser aux électeurs communaux une question et d'enregistrer leur réponse. La question

24. Selon le rapport Scharff (*Doc. parl.*, Sén., 1994-1995, n° 1338-2, p. 5), «la participation à la consultation n'est pas obligatoire, ce qui est logique, puisqu'il ne s'agit pas d'une consultation décisionnelle». L'explication laisse pantois, car il va de soi qu'une consultation ne saurait être décisionnelle...

doit être simple et précise. Elle doit se prêter à une réponse par «oui» ou par «non» (art. 327).

Il va sans dire que la rédaction de la question est primordiale. Des analyses politiques ont montré, par exemple, que la même question posée au même échantillon de personnes sous une forme positive ou négative recevait des réponses contradictoires. Plus de la moitié des Britanniques acceptaient, voici quelques années, de «ne pas rester» dans la Communauté européenne; plus de la moitié, par contre, hésitaient à dire qu'il fallait «quitter» la Communauté.

Il semble également que l'explicitation de la question soit importante. D'où l'obligation qui est faite à «l'administration communale»²⁵ de mettre à la disposition des «habitants» – on veut parler sans doute des citoyens de la commune – une brochure présentant le sujet de la consultation populaire de manière objective (art. 326).

La pratique administrative permettra sans doute de dégager quelques normes en cette matière. L'autorité de tutelle ne pourrait-elle, cependant, prendre les devants et formuler, fût-ce sous forme de circulaires, quelques directives à l'intention des conseils et – au-delà d'eux – à tous ceux qui demanderont l'organisation d'une consultation communale?

La question doit avoir un objet d'intérêt communal. La notion est à la fois entendue dans un sens large et dans un sens restreint. Il n'est pas sûr que les démarcations seront toujours commodes à établir.

La notion est, d'abord, entendue dans un sens large, puisque l'article 318, alinéa 1^{er}, indique que la consultation populaire communale pourra porter sur les matières visées à l'article 117 de la même nouvelle loi communale. Mais l'article 117 se borne à indiquer – qui ne le sait? – que «le conseil (communal) règle tout ce qui est d'intérêt communal». Il ajoute que le conseil délibère également sur «tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure». Comment ne pas en déduire que toute question – d'intérêt communal ou général – pourra justifier le recours aux techniques consultatives? On acceptera sans doute l'idée que les matières qui sont exclusivement de la compétence des autorités fédérales, communautaires, régionales et provinciales ne peuvent donner matière à consultation au niveau communal, mais, dans la mesure où certaines de ces attributions – le chômage ou les pensions, par exemple – font l'objet d'un traitement au niveau local, qui peut être assuré qu'elles ne feront pas aussi l'objet de consultations? Le Conseil d'Etat avait attiré l'attention du gouvernement sur ce point. Il n'est pas établi que ses avertissements aient été entendus.

De manière paradoxale, la notion d'intérêt communal est aussi entendue dans un sens restreint. Il est fait référence, de manière précise et exhaustive, non seulement à l'article 117, mais aussi aux «articles... 118, 119, 121, 122 et

25. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat, dans son avis du 24 février 1995, «ce texte reste imprécis sur le point de savoir à qui incombe la conception de la notice». Cette imprécision n'est pas levée par l'article 326 de la loi.

135, § 2» de la nouvelle loi communale (art. 318, al. 1^{er})²⁶. Il en résulte que l'administration intérieure et la police, notamment la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics, constituent des objets à propos desquels des consultations communales pourront être organisées. On y ajoute, curieusement, la réglementation de la prostitution, dans un but de moralité ou de tranquillité publique, ainsi que la gestion des bois et forêts.

Par contre, aux termes de l'article 323, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale, «les questions de personnes et les questions relatives aux comptes, aux budgets, aux taxes et rétributions communales ne peuvent faire l'objet d'une consultation». Selon l'article 323, alinéa 2, «l'application de l'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour et l'éloignement des étrangers ne peut faire non plus l'objet d'une consultation».

Encore une fois, la législation adoptée relève de cet art particulier qu'est celui du trompe-l'œil. L'énumération inscrite dans l'article 318, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale ouvre, via la référence à l'article 117 et à son double volant d'attributions, des portes énormes alors que ses dispositions donnaient l'impression de prétendre les fermer.

4. La réponse

Une question appelle une réponse ... On peut supposer qu'elle sera communiquée, selon les formes appropriées, à la population de la commune. «Le Roi, précise l'article 329 de la nouvelle loi communale, fixe les modalités suivant lesquelles les résultats de la consultation sont portés à la connaissance du public.»

La réponse a la valeur d'un avis. La réponse ne lie personne. Ni le corps électoral qui, à la faveur d'une autre consultation ou lors des élections, peut changer d'avis. Ni l'autorité communale qui a pris l'initiative de la consultation ou qui a acquiescé à une demande introduite en ce sens et qui garde la prérogative de régler – sans contrainte – les intérêts communaux, comme le veut l'article 41 de la Constitution. Ni *a fortiori* les autorités régionales ou nationales, même si l'avis qui est procuré l'est sur une question d'intérêt général qui est confiée ou déléguée aux autorités communales.

Certes, comme l'écrit Pierre WIGNY, il y a des avis qui pèsent plus lourd que des décisions. Les mandataires communaux sont légitimement à l'écoute des préoccupations des administrés. Ils seront enclins à suivre les vœux majoritaires de la population, notamment s'ils recueillent une franche adhésion. Il n'y a pas lieu, cependant, de mélanger les considérations de fait et de droit. Un avis reste un avis. Il aura du poids s'il est sensé, s'il est bien motivé, s'il intervient à un moment opportun, s'il est porté par une majorité suffisante.

26. Dans le projet initial, il était également envisagé que le collège des bourgmestre et échevins puisse organiser une consultation communale dans les matières visées «aux articles 123, 2° à 9° et 11°, 124, 125, 127 à 130 et 132».

Un danger guette, cependant, les citoyens communaux. Celui de se voir confier, pour avis, les projets impopulaires, celui de se voir imputer la responsabilité de les rejeter, celui de jouer le bouc émissaire dans les relations entre la collectivité locale et la collectivité régionale.

Un autre danger guette les autorités communales. Celui de se sentir politiquement liées par des consultations communales, même celles qui n'auraient pas recueilli un pourcentage suffisant de suffrages. Ce qui reviendrait, en réalité, à donner à une infime partie de la population communale le droit de «faire la loi» ou d'imposer des solutions particulières. Ces mêmes autorités se garderont de provoquer des consultations où la participation serait insuffisante et de se réfugier ensuite derrière le verdict même sommaire des citoyens.

IV. La participation démocratique

La démocratie contemporaine est à la recherche de procédures nouvelles de participation. Le chantier va de la commune à l'Union européenne – les deux problématiques peuvent être liées.

Des efforts peuvent être accomplis pour améliorer l'exercice des droits politiques *classiques*, notamment l'électorat et l'éligibilité. Des réformes peuvent également intervenir pour organiser l'exercice de droits politiques *complémentaires*: la médiation, l'accès aux documents administratifs, le droit de pétition s'inscrivent dans cette perspective. Comment perdre de vue, dans ce contexte, l'exercice des droits politiques *dérivés* – dont la participation à une consultation communale est l'une des manifestations caractéristiques?

Comment ne pas ajouter, cependant, que la citoyenneté est une? La participation peut emprunter plusieurs voies mais toutes doivent contribuer à une même finalité, favoriser l'insertion des citoyens dans la société politique, les associer à la prise des décisions, instaurer une démocratie de proximité, combler le fossé qui tend à s'établir entre les milieux qui dirigent et ceux qui sont dirigés.

La consultation communale est une pièce de cet ensemble participatif. Si la pratique s'avère concluante, pourquoi ne pas aménager – demain, et moyennant les révisions constitutionnelles et législatives nécessaires – cette technique de participation politique et administrative à d'autres niveaux de pouvoir, par exemple à ceux de la province ou de la Région? Et si les Belges et – pourquoi pas? – les étrangers résidant en Belgique montrent à cette occasion qu'ils sont capables de donner en adultes leur avis sur quelques questions – mineures ou majeures – qui sont relatives à la gestion des affaires publiques, il sera permis, comme l'a relevé la commission des sages, d'ouvrir – avec sagesse mais détermination – le dossier du référendum, notamment communal²⁷.

27. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., 1994-1995, n° 1338-1, p. 1: «Le présent projet de loi veut constituer un premier pas vers une plus grande participation de la population à l'administration communale en enrichissant la démocratie représentative d'une forme organisée de démocratie de participation».

La démocratie, ce n'est pas, d'abord, un ensemble de règles, de techniques et de procédures. C'est, avant toute chose, une pratique. Et – oserai-je dire? – un apprentissage. La commune, murmure TOCQUEVILLE, est l'école de la démocratie...²⁸.

28. Cette étude était à l'impression au moment où a été publié l'article de F. TULKENS sur «La consultation populaire communale – Commentaires et réflexions sur la loi du 10 avril 1995 (*M.B.*, 21 avril 1995)», *J.T.*, 1995, n° 5777, p. 729. Adde: J.-M. LEBOUTTE, «La consultation populaire communale», *Mouv. comm.*, 1995, n° 5, p. 271.