

CONSULTATION POPULAIRE ET RÉFÉRENDUM EN BELGIQUE

Thibault Gaudin, Vincent Jacquet, Jean-Benoît Pilet et Min Reuchamps

CRISP | « *Courrier hebdomadaire du CRISP* »

2018/25 n° 2390-2391 | pages 5 à 62

ISSN 0008-9664

ISBN 9782870751992

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2018-25-page-5.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire
n° 2390-2391 • 2018

Consultation populaire et référendum en Belgique

Thibault Gaudin
Vincent Jacquet
Jean-Benoît Pilet
Min Reuchamps

CRISP

Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltaire

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est également publié avec le concours du Fonds de la recherche scientifique–FNRS et de la Fondation universitaire de Belgique.



Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – info@crisp.be

IBAN BE51 3100 2715 7662 – Swift BBRUBEBB

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. CONSULTATION POPULAIRE <i>VERSUS</i> RÉFÉRENDUM	7
2. BRÈVE HISTOIRE DE DÉBATS RÉCURRENTS (1830-2014)	9
3. CONSULTATION POPULAIRE ET RÉFÉRENDUM AU NIVEAU FÉDÉRAL	17
3.1. Le statut constitutionnel du référendum fédéral	17
3.1.1. La thèse classique : l'interdiction constitutionnelle	18
3.1.2. La nuance apportée à la thèse classique	19
3.2. Le statut constitutionnel de la consultation populaire fédérale	21
3.2.1. La thèse de l'inconstitutionnalité	21
3.2.2. La thèse de l'absence d'obstacle constitutionnel	24
3.2.3. Un avatar de l'histoire isolé : la consultation populaire du 12 mars 1950 pour ou contre le retour du roi Léopold III	25
4. CONSULTATION POPULAIRE ET RÉFÉRENDUM AU NIVEAU FÉDÉRÉ	29
4.1. Le référendum au niveau d'une entité fédérée	29
4.2. La consultation populaire au niveau d'une entité fédérée	31
4.2.1. La situation avant la sixième réforme de l'État	31
4.2.2. Le prescrit constitutionnel depuis la sixième réforme de l'État	32
4.2.3. En Région wallonne : le décret spécial du 19 juillet 2018	37
4.2.4. En Région de Bruxelles-Capitale	38
4.2.5. En Région flamande	38
5. CONSULTATION POPULAIRE ET RÉFÉRENDUM AU NIVEAU LOCAL	40
5.1. Le référendum local	40
5.2. La consultation populaire locale	41
5.2.1. Les consultations populaires locales avant 1995	41
5.2.2. La légalisation et la constitutionnalisation explicites de la consultation populaire locale en 1995-1999	47
5.2.3. Depuis la régionalisation des lois communale et provinciale : quatre cadres normatifs	49
CONCLUSION	57
ANNEXE	59

INTRODUCTION

Dès ses origines, c'est-à-dire lors de son élaboration par le Congrès national de 1830-1831, le régime constitutionnel et politique belge a été conçu comme un régime représentatif. Plus d'un siècle après les débats originaires, le juriste et homme politique (PSC) Pierre Wigny constatait toujours que le système belge était un système « strictement représentatif »¹, excluant par là tout type de mécanisme que l'on qualifierait aujourd'hui de *participatif* et que le constituant originaire aurait qualifié de *démocratique*.

En réalité, c'est précisément la démocratie que les congressistes ont cherché à éviter en 1830-1831. En effet, dans la pensée politique occidentale d'alors, qui fonde nos régimes politiques actuels – et dont les membres du Congrès national étaient imprégnés –, la *démocratie* était opposée presque diamétralement à la *représentation*. Comme le souligne le politologue français Bernard Manin, si l'on parle aujourd'hui volontiers de « démocraties représentatives » pour qualifier le mode de gouvernement occidental, cette expression aurait eu des airs de curieux oxymore aux yeux d'un Jean-Jacques Rousseau ou d'un Emmanuel-Joseph Sieyès en France ou encore d'un James Madison aux États-Unis². À leur époque, la distinction cardinale entre démocratie et représentation était en effet à chercher dans la manière dont le pouvoir était exercé : par le peuple lui-même, sans intermédiaire (démocratie) ou via des représentants (représentation). Il s'agissait alors, pour les penseurs comme pour les décideurs politiques, de défendre une option pour éviter l'autre. Ainsi, lorsque, en 1830-1831, les membres du Congrès national ont préféré la monarchie constitutionnelle à la république, ce fut en partie parce que la première présentait, à leurs yeux, un caractère plus *représentatif* que la seconde (alors assimilée à un régime *démocratique*) : une « élection présidentielle [aurait signifié] l'expression d'une volonté politique par les représentés, aussi minoritaires [étaient]-ils à l'échelon de la société belge, qui ne [serait pas passée] par (...) les représentants »³.

Très concrètement, le choix clair des congressistes belges pour un régime représentatif, et non démocratique, implique que « les délibérations collectives, c'est-à-dire celles qui concernent la collectivité dans son ensemble, sont confiées, non pas directement à ceux qui en font partie, mais à des personnes élues à cet effet »⁴. Ainsi, le régime fondé par le Congrès national en 1830-1831 n'a-t-il rien de démocratique⁵ : les pères fondateurs de la Belgique entendaient privilégier la représentation pour les vertus filtrantes qu'elle présente. Toute participation directe du peuple leur apparaissait « au mieux comme un péril à éviter, au pire comme une ineptie »⁶. Cette situation a longtemps perduré.

¹ P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 405.

² B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2012, p. 11-14.

³ A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *Administration publique - trimestriel*, n° 4, 2015, p. 537.

⁴ N. BOBBIO, *Le futur de la démocratie*, Paris, Seuil, 2007, p. 137.

⁵ Pour une analyse approfondie des caractères aristocratiques et démocratiques du régime belge (depuis 1830), cf. A.-E. BOURGAUX, *La démocratisation du gouvernement représentatif belge, une promesse oubliée*, Thèse de doctorat en Sciences juridiques, Université libre de Bruxelles, 2013. Pour une étude de la manière dont le vocable « démocratie » a été utilisé par les « pères fondateurs » des régimes occidentaux, cf. F. DUPUIS-DÉRI, *Démocratie. Histoire politique d'un mot aux États-Unis et en France*, Montréal, Lux, 2013.

⁶ A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 540.

Par exemple, lorsque le suffrage universel masculin a été adopté en 1919-1921, le principe de la consultation populaire et celui du référendum ont parallèlement été rejetés, précisément parce qu'ils semblaient contraires à l'esprit représentatif du régime belge. Ce rejet a contribué à fonder, dans l'imaginaire politique contemporain, l'idée selon laquelle l'élection (et donc la représentation) est un procédé démocratique par excellence, alors même que, jusqu'alors, les deux notions avaient toujours été opposées. L'opposition cardinale « démocratie *versus* représentation » s'est dès lors trouvée muée en une opposition « démocratie directe *versus* démocratie représentative ».

Malgré des résistances tant politiques que juridiques ⁷, le principe de la consultation populaire a fini par intégrer le droit belge au tournant des XX^e et XXI^e siècles. Sans doute a-t-il alors été poussé tant par une remise en cause des institutions (à la suite notamment de l'affaire Dutroux) que par un discours faisant état d'une « crise de la démocratie représentative » et s'accompagnant de diverses réflexions quant à la manière de « donner un nouvel élan à nos démocraties essouffées » ⁸. D'une part, dans la seconde moitié des années 1990, le législateur (1995 et 1997) puis le constituant (1999 ⁹) ont permis la consultation populaire au niveau local. D'autre part, lors de la sixième réforme de l'État, le mécanisme de la consultation populaire a été constitutionnellement autorisé au niveau régional (2014). Se fondant sur cette révision constitutionnelle, le législateur wallon a entendu mettre en œuvre l'habilitation que le constituant venait de lui octroyer. Le 19 juillet 2018, la Région wallonne a adopté un décret spécial instituant la consultation populaire régionale ¹⁰. En revanche, selon la doctrine majoritaire, le référendum demeure, quant à lui, totalement exclu du droit belge.

Le présent *Courrier hebdomadaire* dresse un bilan du cadre juridique qui permet (ou interdit) l'organisation de consultations populaires ou de référendums en Belgique. Le premier chapitre clarifie le débat terminologique qui oppose « consultation populaire » à « référendum » et propose un rapide aperçu des diverses modalités que peuvent prendre ces techniques participatives. Ensuite, le deuxième chapitre retrace l'histoire des débats récurrents qui, depuis 1830, ont eu pour objet l'opportunité d'introduire ces techniques dans l'arsenal législatif belge. Enfin, les trois chapitres suivants présentent les cadres normatifs qui président à l'organisation (ou non) de consultations populaires et de référendums, respectivement au niveau fédéral, au niveau fédéré (Région, Communauté) et au niveau local (province, commune, etc.).

⁷ *Ibidem*, p. 549-562.

⁸ Au sujet du constat de la « crise de la démocratie représentative », cf. entre autres D. VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Arles, Actes sud, 2014 ; B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit. ; M.-A. COHENDET, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, volume 2, n° 18, 2004, p. 41-61. Pour des éléments empiriques en Belgique, cf. V. JACQUET, B. BIARD, D. CALUWAERTS, M. REUCHAMPS, « Changer la démocratie ? Attitudes des citoyens envers la démocratie actuelle et ses alternatives », in K. DESCHOUWER, P. DELWIT, M. HOOGHE, P. BAUDEWYNS, S. WALGRAVE (dir.), *Décrypter l'électeur : le comportement électoral et les motivations de vote*, Louvain, Lannoo Campus, 2015, p. 235-250.

⁹ En 1999, le législateur intervient également pour permettre la consultation populaire d'initiative citoyenne (cf. *infra*).

¹⁰ Décret spécial wallon du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire, *Moniteur belge*, 28 septembre 2018.

1. CONSULTATION POPULAIRE VERSUS RÉFÉRENDUM

La consultation populaire et le référendum sont deux mécanismes de démocratie directe.

Dans le langage courant, les deux notions sont bien souvent confondues. Pourtant, il importe de les différencier clairement ici. Car si les réalités qu'elles désignent respectivement se recouvrent partiellement, elles se distinguent également par une importante différence.

Dans le cas d'une consultation populaire comme dans celui d'un référendum, la population est invitée à voter directement sur une ou plusieurs questions bien déterminées afin d'exprimer sa volonté. Et dans les deux cas, les résultats se mesurent en nombre de voix émises en faveur de chaque option, ce qui permet de trancher l'alternative proposée (pour ou contre tel projet ; choix entre plusieurs options ; etc.).

En revanche, la portée juridique de la réponse apportée par la population diffère sensiblement selon le mécanisme envisagé. En effet, lors d'une consultation populaire, la population est simplement amenée à marquer sa préférence entre deux ou plusieurs décisions possibles sur un sujet donné ; le résultat consiste donc en un simple avis, que les autorités sont ensuite libres de suivre ou non. À l'inverse, lors d'un référendum, il est demandé à la population d'exercer un pouvoir décisionnel sur un sujet donné ; le choix de la population s'impose ensuite aux autorités. Ce point de distinction est fondamental.

De manière synthétique, la consultation populaire se caractérise donc par son caractère purement consultatif, c'est-à-dire qu'elle n'est, en droit, pas contraignante. Elle est ainsi définie comme « [un] procédé [qui] vise à informer, à éclairer, à convaincre peut-être les titulaires du pouvoir, tout en laissant intacte leur faculté juridique de décider »¹¹ ou encore comme « un procédé de démocratie directe qui ne se veut pas décisoire [mais qui] consiste à inviter le peuple ou la population à exprimer son avis sur une question que lui soumet une autorité publique »¹². Dès lors, l'autorité qui a sollicité l'avis de la population reste juridiquement libre de s'en distancier, voire d'aller à son encontre. Au contraire, le résultat d'un référendum est décisoire, c'est-à-dire qu'il s'impose aux décideurs politiques : en principe, le choix que la population a émis par référendum doit obligatoirement être mis en pratique par les autorités.

¹¹ P. LEWALLE, « Le référendum local », in F. DELPÉRÉE (dir), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 84.

¹² Chambre des représentants et Sénat, *Le renouveau politique. Démocratie directe (référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition). Avis du comité scientifique adjoint aux commissions pour le Renouveau politique*, n° 797/2 (Chambre) et 416/2 (Sénat), 20 mars 2001, p. 7.

Les consultations populaires et les référendums peuvent être nationaux ou être organisés à un niveau de pouvoir inférieur. Dès lors, ils peuvent porter sur différents niveaux de normes. Ils peuvent mettre en débat un projet de Constitution ou porter sur une révision de la Constitution. Ils peuvent également porter sur la confirmation, la modification ou l'abrogation d'une norme nationale, régionale ou locale. En fonction du niveau de pouvoir auquel ils s'appliquent, ils peuvent porter soit sur une thématique qui concerne le pays ou la région dans son entier, soit sur une problématique plus locale (comme l'implantation d'une infrastructure dans une commune).

L'initiative de l'organisation d'une consultation populaire ou d'un référendum peut provenir, selon les règles en vigueur, d'une assemblée politique, d'un pouvoir exécutif (gouvernement, collège communal, etc.) ou de la population elle-même. Dans ce dernier cas, il faut qu'une proportion ou un nombre déterminé de citoyens demande le recours au vote dans telle ou telle matière, l'autorité concernée étant contrainte d'organiser la procédure de vote si le seuil fixé est atteint.

Il n'est pas rare qu'une Constitution ou une loi interdise d'organiser une consultation populaire ou un référendum sur certains sujets (ou, au contraire, y oblige) : questions fiscales, comptes, budgets ou taxes ; ratification de traités internationaux ; rétablissement de la peine de mort ; droits fondamentaux ; etc. Les sujets écartés, lorsqu'il en existe, sont considérés comme trop fondamentaux pour être mis en jeu ou comme susceptibles de controverses trop profondes (par exemple, de nourrir un vote de protestation ou une campagne ciblant certaines personnes ou certains groupes).

Les conditions imposées aux citoyens pour pouvoir participer à une consultation populaire ou à un référendum peuvent être plus souples que celles permettant de bénéficier du droit de vote, qu'il s'agisse de l'âge minimum requis ou de la nationalité.

Il est à noter que la distinction terminologique entre « consultation populaire » et « référendum » constitue un cadre théorique établi et utilisé par les chercheurs. Pour leur part, les acteurs assimilent souvent les deux notions. Il n'est donc pas rare de constater, dans des propos tenus sur les bancs d'une assemblée ou dans la presse, une confusion des termes (il est alors question de « référendum consultatif », de « consultation populaire décisive », etc.).

2. BRÈVE HISTOIRE DE DÉBATS RÉCURRENTS (1830-2014)

L'avènement de la consultation populaire au niveau local puis au niveau régional est l'héritier de débats nourris, parfois vifs, ayant ponctué la vie politique belge autour de la question de la participation directe des citoyens à la gestion de la chose publique. L'objectif n'est pas ici de retracer dans les moindres détails l'histoire de la consultation populaire et du référendum en Belgique, mais il semble utile de replacer le débat dans sa profondeur historique.

L'idée de la consultation populaire ou du référendum, ou en tout cas celle d'un « appel au peuple », est déjà présente dans les travaux du Congrès national en 1830-1831, même si la question est alors évacuée rapidement et sans réelle discussion¹³. En éludant de la sorte ce débat, les pères fondateurs de la Belgique enterrent – sciemment ? – la question pour de nombreuses années.

À l'occasion de la révision constitutionnelle qui sera opérée le 7 septembre 1893, le gouvernement catholique dirigé par Auguste Beernaert propose, probablement à l'initiative du roi Léopold II, d'inscrire le « référendum royal » dans la Constitution¹⁴. Cette disposition permettrait au roi de consulter le corps électoral soit sur une question de principe « non encore soumise à la législature, soit à propos d'une loi votée mais non encore promulguée »¹⁵. Toutefois, face à l'opposition nette du parti catholique et du parti libéral, l'idée est abandonnée.

Quelques années plus tard, en 1899, un large débat fait rage autour de l'opportunité ou non d'instaurer la représentation proportionnelle. Dans ce cadre, quelques députés, dont le libéral progressiste Georges Lorand et le socialiste Émile Vandervelde, déposent une proposition de loi visant à consulter le corps électoral sur divers thèmes relatifs à l'organisation des élections, dont le suffrage universel pur et simple et le régime de représentation proportionnelle. Cette proposition se présente explicitement comme visant

¹³ Lorsque, en novembre 1830, Alexandre De Robaulx propose que la forme de gouvernement choisie par les congressistes soit soumise à l'acceptation de la population, le débat est évité en transformant cette intervention en incident d'assemblée (cf. E. HUYTENS (éd.), *Discussions du Congrès national de Belgique, 1830-1831*, tome 1, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, p. 228-229 et 260-261). Sur cette question, cf. A.-E. BOURGAUX, *La démocratisation du gouvernement représentatif belge, une promesse oubliée*, op. cit., p. 208-213.

¹⁴ Y. LEJEUNE, J. REGNIER, « Belgique », in F. DELPÉRÉE (dir.), *Référendums*, Bruxelles, CRISP, 1985, p. 22.

¹⁵ G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée*, Liège, Godenne, 1894, p. 335.

à l'organisation d'une « consultation populaire ». Elle est toutefois rejetée, principalement pour le caractère inconstitutionnel de l'initiative qu'elle suggère¹⁶, à 76 voix contre 28.

Au sortir de la Première Guerre mondiale, la Belgique organise une consultation populaire, mais dans des circonstances tout à fait particulières : elle agit, d'une part, sur une injonction du droit international et, d'autre part, dans un territoire restreint et, surtout, en phase d'annexion potentielle (à savoir un territoire sur lequel la Belgique exerce déjà la souveraineté mais qu'elle n'a pas encore intégré et qui n'est donc pas alors soumis aux règles constitutionnelles et légales belges). En son article 34, le Traité de Versailles du 28 juin 1919 stipule que l'Allemagne renonce, en faveur de la Belgique, aux cercles administratifs de Malmedy et d'Eupen. Toutefois, ce même article conditionne cette annexion aux résultats d'une consultation populaire locale. Pendant six mois, du 26 janvier au 23 juillet 1920, deux « registres de protestataires » sont dès lors ouverts par les autorités belges à Malmedy et à Eupen : peuvent s'y faire (nommément) inscrire « les habitants desdits territoires [qui désirent] voir tout ou partie de ces territoires maintenu sous la souveraineté allemande ». Les conditions à remplir pour pouvoir voter sont d'avoir atteint l'âge de 21 ans (ou de l'atteindre pendant la consultation) et de résider dans un des cercles depuis le 1^{er} août 1914 au moins. Seuls 271 des 33 726 électeurs potentiels osent apposer leur nom dans les registres ; il est vrai que la population concernée a reçu peu d'informations de la part des autorités belges à ce sujet et que, en outre, celles-ci ont exercé des pressions visant à la dissuader de se prononcer¹⁷. En dépit des protestations portant sur la manière peu démocratique dont cette consultation a été organisée par les autorités belges, la Société des Nations (SDN) entérine le rattachement à la Belgique le 20 novembre 1920. En droit belge, l'annexion deviendra effective par une loi du 6 mars 1925¹⁸.

Parallèlement à cet épisode, l'idée d'inscrire dans la Constitution un procédé de démocratie directe refait surface. Dans le contexte d'une vaste entreprise de refonte du système politique et électoral belge, l'histoire retiendra la proclamation, d'abord légale (9 mai 1919) puis constitutionnelle (7 février 1921 pour l'élection de la Chambre des représentants et 15 octobre 1921 pour celle du Sénat), du suffrage universel masculin. Mais ce moment est également celui de « la petite histoire du rejet (...) du référendum et de la consultation populaire »¹⁹. En effet, l'article 26²⁰ de la Constitution étant ouvert à la révision, les Chambres constituantes se penchent de façon approfondie, en 1921, sur la possibilité de constitutionnaliser le référendum et la consultation populaire²¹. Le gouvernement Carton de Wiart (qui est un gouvernement d'union nationale, c'est-à-dire réunissant catholiques, libéraux et socialistes) se déchire sur cette question. Les socialistes sont divisés,

¹⁶ Pour une explication de la thèse (discutable) de l'inconstitutionnalité de la consultation populaire à cette époque, cf. *infra*.

¹⁷ Cf. V. O'CONNELL, *The Annexion of Eupen-Malmedy. Becoming Belgian, 1919-1929*, New York, Palgrave Macmillan, 2018.

¹⁸ Loi du 6 mars 1925 de rattachement des cantons d'Eupen, de Malmedy et de Saint-Vith (*Moniteur belge*, 7 mars 1925), en application à dater du 1^{er} juin 1925 (en vertu de l'arrêté royal d'exécution du 28 mai 1925 : *Moniteur belge*, 30 mai 1925). La Constitution et la législation belges entrent en vigueur dans ces territoires le 1^{er} janvier 1926 (en vertu d'un arrêté royal du 4 octobre 1925 : *Moniteur belge*, 25 octobre 1925).

¹⁹ A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 540.

²⁰ Ancienne numérotation. Il s'agit là de l'actuel article 33 de la Constitution, qui dispose : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. »

²¹ Les principales propositions qui font l'objet des discussions des Chambres constituantes sont celles du socialiste Léon Troclet et des libéraux Maurice Lemmonier et Albert Mechelynck.

alors même que les techniques de démocratie directe figurent dans leur programme. Du côté libéral, une césure se marque sur cette question entre progressistes et doctrinaires. De manière générale, les catholiques s'opposent à ce type de mécanisme. Au terme de débats vifs et parfois houleux, tant le référendum que la consultation populaire sont rejetés le 1^{er} juin 1921 – à quelques voix près, cependant ²².

De manière intéressante, dans le contexte de la recherche d'une solution pouvant mettre un terme à la Question royale, la dynamique s'inverse en 1945-1950 : les socialistes se montrent rétifs, voire hostiles, à la consultation de la population, alors que les catholiques s'érigent en défenseurs de ce procédé. Étrangement, les socialistes font leurs les déclarations antérieures de Charles Woeste, tandis que les catholiques exhument celles d'Émile Vandervelde ²³. Quant à eux, les libéraux demeurent prudents et leur position oscille au fil des jours. Finalement, une consultation populaire est organisée via une loi casuistique, en l'absence de toute base constitutionnelle voire en contradiction avec le prescrit constitutionnel (cf. *infra*). Il est alors entendu que la consultation populaire du 12 mars 1950 est appelée à rester un épisode isolé de la vie politique belge.

Par la suite, l'idée d'autoriser les consultations populaires ou les référendums revient de temps à autre dans les déclarations de responsables politiques, notamment en ce qui concerne la fixation de la frontière linguistique ou celle des limites de la région bruxelloise ²⁴. Parfois, cette volonté aboutit même à une initiative parlementaire, même si la chose reste longtemps assez rare. En 1954, André Saint-Rémy (PSC) propose ainsi de réviser la Constitution en vue d'y insérer le référendum constitutionnel et législatif ²⁵ ; cette proposition demeure lettre morte. Des propositions similaires sont introduites dans les années 1960 et 1970 ²⁶, sans plus de résultat.

²² Sur cette question, cf. A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 539.

²³ Sur cette étonnante inversion totémique, cf. *ibidem*, p. 550.

²⁴ Pour des exemples, se reporter notamment aux livraisons du *Courrier hebdomadaire* du CRISP suivantes : « Tableau synthétique des projets de fédéralisme de 1931 à nos jours », n° 129, 1961, p. 3 et 16 ; M.-P. HERREMANS, « Le fait bruxellois (II) », n° 226-227, 1964, p. 25 ; « Le Mouvement populaire wallon (MPW) », n° 275, 1965, p. 22 ; « La révision de la Constitution, 1964-1965 (II) », n° 281, 1965, p. 12 ; « Les projets de statut de Bruxelles », n° 343-344, 1966, p. 15, 18 et 28 ; M. P. HERBEMANS, « La Commission Meyers (Commission permanente pour l'amélioration des relations entre les communautés linguistiques belges ou CPARCLB) », n° 381, 1967, p. 21 ; « Le déroulement de la crise politique de février 1968 », n° 399, 1968, p. 12 ; « Bilan d'une présidence au PLP : Omer Vanaudenhove (1961-1969) (I) », n° 430, 1969, p. 6 ; « Le "Manifeste des 29" et ses répercussions sur les structures politiques de la région bruxelloise », n° 444-445, 1969, p. 14 et 41 et n° 450, 1969, p. 5, 10 et 25 ; « L'évolution linguistique et politique du Brabant (I) », n° 466-467, 1970, p. 42 ; « Les six communes "à facilités" de la périphérie bruxelloise (situation 1970-1971) », n° 535, 1971, p. 17 et 28-29 ; M. LEGRAND, « Les travaux de la Commission parlementaire mixte sur la régionalisation », n° 627, 1974, p. 15-16, 19 et 23 et n° 628, 1974, p. 9-10 ; « Du dialogue communautaire de l'hiver 1976-1977 au Pacte communautaire de mai 1977 (II) », n° 772, 1977, p. 12 ; L. ROWIES, « Les projets de fusions de communes dans la région bruxelloise (1975-1979) », n° 885, 1980, p. 15-16 ; V. VAGMAN, « Le Mouvement wallon et la question bruxelloise », n° 1434-1435, 1994, p. 22, 28, 32-34 et 36 ; J.-P. NASSAUX, « Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Deuxième phase et accord », n° 1716-1717, 2001, p. 19 ; N. LAGASSE, « Le statut de la Région de Bruxelles-Capitale. La position des principaux acteurs politiques », n° 1652, 1999, p. 8, 10-11 et 18-19 ; S. GOVAERT, « Bruxelles-Hal-Vilvorde : du quasi-accord de 2005 à la procédure en conflit d'intérêts », n° 1974, 2007, p. 24, 31 et 36 ; S. RILLAERTS, « La frontière linguistique, 1878-1963 », n° 2069-2070, 2010, p. 68 et 79.

²⁵ Chambre des représentants, *Proposition de déclaration relative à la révision des titres III et VII de la Constitution*, n° 326, 23 février 1954.

²⁶ Quelques exemples : Chambre des représentants, *Proposition de déclaration de révision de la Constitution*, n° 437/1, 30 octobre 1962 ; Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant une consultation*

Les initiatives parlementaires, voire gouvernementales, en ce sens prennent de l'ampleur surtout à partir des années 1980. Entre 1982 et 2017, pas moins d'une quarantaine de propositions et projets de loi, loi spéciale ou révision de la constitution sont déposés afin d'introduire en droit belge le mécanisme de la consultation populaire ou celui du référendum²⁷. La moitié de ces propositions sont introduites à l'initiative des partis libéraux ; étonnamment, les partis de tradition sociale-chrétienne se montrent les plus frileux en la matière.

À cette quarantaine de textes, il faut en outre ajouter tous les textes visant à organiser une consultation populaire ou un référendum de manière ponctuelle, sur un sujet précis : par exemple, l'adhésion au Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe²⁸, l'unité de la Belgique²⁹, le rétablissement de la peine de mort³⁰ ou encore le stockage de missiles nucléaires³¹. Aucun de ces textes casuistiques n'est jamais concrétisé, sans doute en raison du souvenir traumatisant de la consultation populaire du 12 mars 1950.

Au cours des vingt-cinq dernières années, et hormis la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014 et ses lendemains (cf. *infra*), Anne-Emmanuelle Bourgaux (ULB) relève trois moments clés dans les débats sur la consultation populaire et le référendum en Belgique³² : la quatrième réforme de l'État, les Assises de la démocratie et les travaux des commissions parlementaires dites du Renouveau politique. Ces trois moments ont constitué une rupture, en ce sens qu'ils ont sorti le débat sur la démocratie directe en Belgique des seuls cénacles parlementaires pour en faire une question récurrente du débat politique sur laquelle aucun parti ne peut plus faire l'économie d'une position claire. La question de la consultation populaire et du référendum a alors été publiquement repolitisée et elle est revenue au cœur du débat politique, dans les cercles institutionnels mais aussi dans les médias. Et ce sont ces débats qui ont posé les jalons des réformes ayant finalement mené à l'autorisation de la consultation populaire au niveau local puis au niveau régional.

Le premier moment charnière est celui de l'élaboration de la quatrième réforme de l'État, en 1992-1993. Deux familles politiques, toutes deux dans l'opposition, à savoir les libéraux

populaire au sujet des réformes institutionnelles de l'État belge, n° 948/1, 26 janvier 1965 ; Chambre des représentants, *Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution*, n° 563/1, 23 février 1968 ; Sénat, *Proposition de révision de l'article 139 de la Constitution*, n° 465, 17 juin 1969 ; Chambre des représentants, *Proposition de déclaration tendant à insérer un article 26bis (nouveau) dans la Constitution en vue de permettre l'instauration du référendum d'avis*, n° 517/1, 3 novembre 1978 ; Chambre des représentants, *Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution*, n° 994/1, 12 octobre 1976 (plusieurs fois redéposée : cf. n° 434, 13 juin 1978 et n° 448, 31 janvier 1980).

²⁷ Cf. l'annexe du présent *Courrier hebdomadaire*.

²⁸ Parmi de nombreuses propositions à ce sujet, cf. Chambre des représentants, *Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe*, n° 281/1, 14 octobre 2003 ; Sénat, *Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe*, n° 250/1, 15 octobre 2003. À ce propos, cf. C. BARBIER, « La ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1939-1940, 2006, p. 20-23.

²⁹ Cf., par exemple, Chambre des représentants, *Proposition de loi organisant une consultation populaire sur les problèmes communautaires*, n° 1736/1, 27 avril 2005 ; Sénat, *Proposition de loi instituant une consultation populaire sur le fédéralisme et ses implications*, n° 116/1, 22 mars 1988.

³⁰ Chambre des représentants, *Proposition de loi visant à instituer une consultation populaire au sujet du rétablissement de la peine de mort*, n° 1049/1, 15 mai 1997.

³¹ Sénat, *Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière*, n° 625, 13 décembre 1983.

³² A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 550.

et les écologistes, profitent de ce moment de débat pour mettre sur la table la question de la démocratie directe. Depuis les années 1980, libéraux comme écologistes ont inscrit dans leurs programmes la volonté de lever l'obstacle constitutionnel sur lequel ont jusqu'alors buté – à tort ou à raison – toutes les velléités consultatives et référendaires³³. Ce positionnement libéral et écologiste se traduit, lors des débats entourant l'élaboration de la quatrième réforme de l'État, par le dépôt de diverses propositions de loi et propositions de révision constitutionnelle et de plusieurs amendements aux textes de la majorité gouvernementale. Ces initiatives visent à inscrire la possibilité du référendum dans la Constitution ainsi qu'à définir le cadre légal organisant ce mode de participation directe des citoyens. Elles sont toutefois rejetées par les quatre partis formant le gouvernement Dehaene I (CVP/PS/SP/PSC)³⁴, ceux-ci ouvrant juste la porte à la possibilité d'une consultation populaire aux niveaux communal et provincial. Ces débats finissent d'ailleurs par mener à une loi du 10 avril 1995 autorisant les consultations populaires communales³⁵ puis, plus tard, à une autre du 25 juin 1997 faisant de même pour les consultations populaires provinciales³⁶.

L'interdit constitutionnel de la consultation populaire ou du référendum aux autres niveaux de pouvoir (fédéral, régional, communautaire) n'est toutefois pas levé, laissant donc la porte ouverte à de nouveaux débats visant à mettre fin au monopole de l'élection comme mode de participation citoyenne institutionnalisé.

Les débats sur la démocratie directe resurgissent une première fois lors des Assises de la démocratie, qui sont initiées par le président de la Chambre des représentants, Raymond Langendries (PSC) et qui se tiennent de décembre 1996 à juin 1997. Ce groupe de concertation, qui réunit tous les partis démocratiques représentés au Parlement fédéral, a notamment à son agenda la question de l'élargissement de la consultation populaire et celle de l'instauration du référendum en Belgique. Ces Assises accouchent toutefois d'une souris sur ces dossiers, puisque seules sont préconisées une consolidation de la consultation populaire communale (en lui donnant une assise constitutionnelle) et une extension au niveau provincial.

Il s'en faut ensuite de peu pour que la consultation populaire régionale soit adoptée par le Parlement fédéral. En effet, à la suite des Assises, cette idée figure parmi les dispositifs qui ont la faveur du groupe de travail dit groupe Langendries, présidé par Louis Michel (PRL), et qui ont été avalisés par sept partis démocratiques (PS, Fédération PRL FDF, PSC et Écolo du côté francophone, et CVP, SP et Agalev du côté néerlandophone)³⁷. Une

³³ K. JACOBS, *The Power or The People? Direct Democratic and Electoral Reforms in Austria, Belgium and The Netherlands*, Thèse de doctorat, Radboud Universiteit Nijmegen, 2011.

³⁴ De même, la pétition, lancée par des personnalités francophones en faveur de l'organisation d'une consultation populaire « à propos des propositions de modifications de la Constitution et des propositions de lois menant à un bouleversement des institutions de la Belgique », qu'appuient le PRL et le FDF, n'est pas suivie d'effet (cf. É. LENTZEN, « Une législature de réformes institutionnelles », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1476-1477, 1995, p. 20 ; C. LANNEAU, « L'action du FDF dans les Régions et Communautés (1971-2014). I. Parlement de la Communauté française et Parlement flamand », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2258-2259, 2015, p. 21).

³⁵ Loi du 10 avril 1995 complétant la nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale, *Moniteur belge*, 21 avril 1994.

³⁶ Loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1^{er} juillet 1860 apportant des modifications à la loi provinciale et à la loi communale en ce qui concerne le serment et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *Moniteur belge*, 5 juillet 1997.

³⁷ Cf. A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 551-552.

proposition de révision de la Constitution pour insérer un article 39^{ter} (renuméroté 39^{bis} à l'issue des débats) dans la Constitution est, en conséquence, déposée à la Chambre des représentants le 10 septembre 1997³⁸, puis adoptée en commission le 8 juillet 1998³⁹, avant de l'être en séance plénière huit jours plus tard⁴⁰. La révision ainsi adoptée par la Chambre est transmise au Sénat, qui l'enregistre et qui autorise le dépôt d'amendements, avant de se désintéresser de la question⁴¹. La révision est alors rendue caduque par la fin de la législature le 5 mai 1999. Cette caducité sonne le glas – pour une quinzaine d'années – de la consultation populaire régionale.

Le 12 mars 1999, est opérée une modification constitutionnelle qui inscrit dans la loi fondamentale le principe de la consultation populaire locale (communes et provinces)⁴².

Les débats reprennent à l'occasion de la mise en place des commissions du Renouveau politique (par la Chambre le 23 décembre 1999 et par le Sénat le 20 janvier 2000). La création de ces deux commissions – qui travaillent de concert – est à replacer dans le contexte d'une importante baisse de la confiance des citoyens dans les institutions et le monde politique. Voulant apporter une réponse à ce malaise, le gouvernement Verhofstadt I (VLD/PS/Fédération PRL FDF MCC/SP/Écolo/Agalev) souhaite ouvrir le débat sur une refonte profonde de la démocratie belge. Les deux commissions du Renouveau politique ont pour mission d'explorer plusieurs pistes de réforme. L'examen de la possibilité d'autoriser la consultation populaire, voire le référendum, à tous les niveaux de pouvoir figure parmi leurs thèmes prioritaires. Cela n'a rien d'étonnant, lorsque l'on sait que deux des familles politiques qui composent la coalition gouvernementale, à savoir les libéraux et les écologistes, ont placé la démocratie directe au cœur de leurs programmes et ont déposé de multiples propositions de loi et de révision constitutionnelle allant dans ce sens au fil de la décennie écoulée. La question du recours aux instruments de la démocratie directe est d'ailleurs l'un des éléments centraux du *Burgermanifest* publié par le Premier ministre, Guy Verhofstadt (VLD), en 1989 (et ayant connu plusieurs versions depuis lors). Dans un discours qu'il prononce le 17 janvier 2000, le Premier ministre redit à nouveau son soutien à un nouveau mix démocratique alliant logique représentative et démocratie directe : « Aucun argument sensé n'est pensable, ni théoriquement ni en pratique, pour appuyer cette opposition. En effet, il ne s'agit pas de remplacer la démocratie représentative par la démocratie directe mais de lui ajouter une nouvelle dimension. Les deux formes démocratiques peuvent en effet se compléter parfaitement et se renforcer mutuellement »⁴³.

Pour autant, une fois encore, les velléités de réforme sont bien vite placées sous le boisseau. Au début des travaux des commissions du Renouveau politique, les perspectives semblaient pourtant réelles. Les partis politiques représentés au Parlement fédéral avaient été invités à exprimer publiquement leurs positions sur les mécanismes de démocratie

³⁸ Chambre des représentants, *Révision du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 39^{ter}*, n° 1176/1, 10 septembre 1997.

³⁹ Chambre des représentants, Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Révision du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 39^{ter}. Rapport*, n° 1176/4, 10 juillet 1998.

⁴⁰ Chambre des représentants, *Annales*, n° 266, 16 juillet 1998, p. 9450.

⁴¹ Sénat, *Révision du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 39^{bis}*, n° 1069/1, 10 septembre 1997 et suivants.

⁴² Modification à la Constitution du 12 mars 1999, *Moniteur belge*, 9 avril 1999.

⁴³ Discours du Premier ministre Guy Verhofstadt à l'occasion de la réunion d'installation de la commission parlementaire mixte pour le Renouveau politique, 17 janvier 2000, <https://premier.fgov.be>.

directe. Il paraissait alors possible de constituer une majorité parlementaire pour réviser la Constitution afin d'autoriser la consultation populaire pour solliciter l'assentiment des citoyens sur tout projet de révision constitutionnelle, sur les traités internationaux et sur les questions communautaires. Dans leurs recommandations finales communes, les commissions du Renouveau politique se sont d'ailleurs prononcées à l'unanimité en faveur de l'ouverture à révision des articles constitutionnels empêchant le recours aux mécanismes de démocratie directe ⁴⁴. Toutefois, ces recommandations ne sont pas suivies.

À ces trois moments clés repérés par A.-E. Bourgaux, il convient, dans le cadre spécifique du présent *Courrier hebdomadaire*, d'en ajouter un quatrième ⁴⁵.

Au début de l'année 2003, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du gouvernement wallon Van Cauwenberghe I (PS/Fédération PRL FDF MCC/Écolo), Charles Michel (PRL), est confronté au blocage de son projet d'instaurer l'élection directe des bourgmestres. Il suggère alors d'organiser une consultation populaire régionale sur la question (consultation qui se tiendrait parallèlement aux élections législatives du 18 mai 2003). Devant l'impossibilité constitutionnelle de mettre en œuvre un tel projet, le gouvernement wallon crée un groupe de travail chargé de réfléchir à l'instauration de la consultation populaire régionale. Sa tâche est de se pencher en profondeur sur les questions clés de la procédure, à savoir : à qui revient l'initiative, quels sont les sujets qui peuvent être traités, combien de questions peuvent être posées, quelles sont les périodes de consultation et les modalités de vote.

À ce travail, viennent s'ajouter les avis négatifs émis, le 3 octobre 2002, par la section de législation du Conseil d'État à l'égard de deux propositions de décret flamand tendant à organiser des consultations populaires au niveau régional ⁴⁶. Pour la section de législation, il est constitutionnellement impossible pour les Régions d'organiser une consultation populaire. Dès lors, il reviendrait d'abord au pouvoir législatif fédéral de modifier la Constitution en conséquence. En la matière, les choses semblent alors prendre forme. La déclaration de révision de la Constitution d'avril 2003 soumet en effet à révision le titre III de la Constitution en vue d'y insérer un article permettant aux Régions d'instituer et d'organiser une consultation populaire dans les matières qui relèvent de leurs compétences ⁴⁷. Un avant-projet de décret wallon instaurant la consultation populaire régionale est même préparé à l'instance des travaux du groupe mis sur pied par le gouvernement wallon ; l'objectif est d'envoyer ce texte au Conseil d'État dès que la révision constitutionnelle nécessaire aura été réalisée. Cependant, la discussion bloque au Parlement fédéral, en raison cette fois de l'opposition des partis flamands (qui soulèvent un problème quant à l'organisation de la consultation populaire dans la Région de Bruxelles-Capitale). Le projet avorte donc.

⁴⁴ Chambre des représentants et Sénat, Commissions pour le Renouveau politique, *Le renouveau politique. Démocratie directe (référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition)*. Rapport, n° 797/3 (Chambre) et 416/3 (Sénat), 23 mars 2001.

⁴⁵ À ce propos, cf. J.-B. PILET, C. DEVOS, H. REYNAERT, K. STEYVERS, « Sur la voie d'une réforme du mode de désignation des bourgmestres », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1816-1817, 2003, p. 30-31.

⁴⁶ Parlement flamand, *Voorstel van decreet houdende de inrichting van een Vlaamse volksraadpleging*. Advies van de Raad van State, n° 1176/2, 16 janvier 2003 ; Parlement flamand, *Voorstel van decreet houdende instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek*. Advies van de Raad van State, n° 1131/3, 16 janvier 2003.

⁴⁷ Cf. B. CADRANEL, « La déclaration de révision de la Constitution d'avril 2003 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1811-1812, 2003, p. 18-21.

In fine, la volonté de procéder à une révision constitutionnelle autorisant l'instauration de consultation populaire régionale finit par se concrétiser lors de la sixième réforme de l'État, par le moyen d'une modification constitutionnelle opérée le 6 janvier 2014⁴⁸. Par ailleurs, le même jour, une autre modification constitutionnelle étend aux collectivités supracommunales le principe de la consultation populaire locale⁴⁹.

En 2017, le groupe de travail Renouveau politique constitué au sein de la Chambre des représentants aborde brièvement la question de l'opportunité d'instaurer la consultation populaire (voire le référendum) au niveau fédéral⁵⁰. Il clôt rapidement la discussion relative à ce point, son président estimant que, eu égard aux nombreuses réserves exprimées par différents groupes parlementaires, « le thème n'a pas été suffisamment développé pour permettre un débat mûr »⁵¹.

⁴⁸ Révision de la Constitution du 6 janvier 2014 (insertion d'un article 39bis dans la Constitution), *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

⁴⁹ Révision de l'article 41 de la Constitution du 6 janvier 2014, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

⁵⁰ Chambre des représentants, Groupe de travail Renouveau politique, *Rapport*, n° 2584/1, 18 juillet 2017, p. 68-69.

⁵¹ *Ibidem*, p. 69.

3. CONSULTATION POPULAIRE ET RÉFÉRENDUM AU NIVEAU FÉDÉRAL

Quel que soit le niveau de pouvoir concerné, la pratique du référendum est largement considérée comme inconstitutionnelle en Belgique. En effet, elle n'est pas prévue par la Constitution belge, qui constitue pourtant le cadre de référence quant à la définition de la manière dont les pouvoirs s'exercent. La section de législation du Conseil d'État et la doctrine juridique majoritaire⁵² considèrent donc que le référendum ne pourrait être autorisé que si la Constitution était modifiée en ce sens⁵³. Mais qu'en est-il de la constitutionnalité de la pratique de la consultation populaire au niveau fédéral ? L'absence de caractère décisive implique-t-elle un traitement constitutionnel différent ?

Par ailleurs, dans quelle mesure la consultation populaire qui a été organisée le 12 mars 1950 dans le cadre de la recherche d'une solution permettant de donner une issue à la Question royale constitue-t-elle un précédent ?

3.1. LE STATUT CONSTITUTIONNEL DU RÉFÉRENDUM FÉDÉRAL

Le constituant, le législateur, la doctrine juridique et la section de législation du Conseil d'État sont quasiment unanimes : le référendum est inconstitutionnel en Belgique, quel que soit le niveau de pouvoir ou le type de norme concerné. L'organisation d'un référendum nécessiterait donc l'intervention du constituant. Des voix discordantes s'élèvent cependant pour contester cette interdiction constitutionnelle.

Nous nous concentrons essentiellement ici sur le référendum au niveau fédéral, la question du référendum au niveau fédéré et celle du référendum au niveau local étant abordées plus loin aux endroits *ad hoc*.

⁵² Cf. notamment M. UYTENDAELE, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *Administration publique - trimestriel*, 1994, p. 109-114 ; J. VELAERS, « Het referendum en de volksraadpleging in grondwettelijk perspectief », in B. HUBEAU, M. ELST (dir.), *Democratie in ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*, Bruges, Die Keure, 2002, p. 272-275 ; J. VANDE LANOTTE et al., *Belgisch publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2015, p. 208-212.

⁵³ Pour la thèse inverse, cf. A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 555-561.

3.1.1. La thèse classique : l'interdiction constitutionnelle

Dans son avis du 15 mai 1985, rendu au sujet de cinq propositions de loi visant à instituer la consultation populaire ou le référendum ⁵⁴, la section de législation du Conseil d'État a développé un argumentaire pour expliquer la position proclamant l'inconstitutionnalité du référendum. *Primo*, en ce qui concerne le référendum en matière constitutionnelle, elle note : « L'article [195] de la Constitution attribue au pouvoir législatif, c'est-à-dire au Roi et aux deux Chambres, le pouvoir de procéder à la révision de la Constitution, dans des conditions déterminées. Les citoyens ne prennent part à la procédure de révision constitutionnelle qu'en leur qualité d'électeur[s], lorsqu'ils participent au scrutin qui détermine la composition des Chambres constituantes. L'article [33], alinéa 2, de la Constitution, qui pose en principe que les pouvoirs "sont exercés de la manière établie par la Constitution", exclut, par conséquent, le référendum constitutionnel à moins d'une modification préalable de la Constitution » ⁵⁵. La section de législation du Conseil d'État tient le même raisonnement en ce qui concerne, *secundo*, le référendum en matière législative (en faisant référence à l'article 36 de la Constitution, qui énumère les branches du pouvoir législatif) ⁵⁶ et, *tertio*, le référendum en matière réglementaire (probablement, même s'il n'y est pas fait explicitement référence, au regard de l'article 37 de la Constitution, qui prévoit que le pouvoir exécutif appartient au Roi) ⁵⁷, en ce compris en ce qui concerne des décisions particulières ⁵⁸. Enfin, elle tient, *mutatis mutandis*, le même raisonnement pour ce qui concerne (cf. *infra*), *quarto*, le référendum en matière de compétences régionales ou communautaires ⁵⁹ et, *quinto*, le référendum au niveau local (provincial ou communal) ⁶⁰.

Ce raisonnement peut être explicité de la manière suivante. En son article 33, alinéa 2, la Constitution pose le principe que, en Belgique, les pouvoirs sont exercés de la manière définie par la Constitution. Autrement dit, seule la Constitution peut déterminer les conditions d'exercice des différents pouvoirs. Dès lors, c'est à la Constitution qu'il appartient d'établir les procédures d'élaboration des actes à portée normative (non seulement la Constitution, mais également les lois, les décrets et ordonnances, les arrêtés communaux ou provinciaux, etc.). Or, aucune disposition constitutionnelle ne prévoit

⁵⁴ Chambre des représentants, *Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution*, n° 49/1, 4 février 1982 (ce texte avait déjà été déposé antérieurement en 1976, 1978 et 1980 : cf. *supra*) ; Chambre des représentants, *Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire*, n° 429/1, 10 novembre 1982 ; Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire*, n° 578/1, 1^{er} mars 1983 ; Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire au sujet des missiles de croisière*, n° 783/1, 17 novembre 1983 ; Chambre des représentants, *Proposition de loi organisant les consultations de la population ou référendums*, n° 813/1, 21 décembre 1983.

⁵⁵ Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire au sujet des missiles de croisière. Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution. Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire. Proposition de loi instituant la consultation populaire. Proposition de loi organisant les consultations de la population ou référendums. Avis [n° 15.853] du Conseil d'État [du 15 mai 1985]*, n° 783/2, s.d. [27 septembre 1985], p. 5-8 (ici, p. 5).

⁵⁶ *Ibidem*, p. 8-9.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 9.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 10.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 10-11.

l'intervention directe des citoyens dans ces procédures⁶¹. Dès lors, le citoyen est exclu de l'élaboration de toute norme en droit belge, rendant tout référendum, en quelque matière que ce soit, inconstitutionnel. En d'autres termes, selon la section de législation du Conseil d'État, la Constitution interdit, implicitement mais certainement, la pratique référendaire.

Toujours selon la section de législation du Conseil d'État, le référendum est d'autant plus interdit qu'une telle pratique violerait non seulement l'alinéa 2 de l'article 33, comme nous venons de l'exposer, mais également l'article 42 de la Constitution, qui dispose que « les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus ». Cet article est l'un des fondements, en droit belge, du caractère représentatif du système constitutionnel. Or, aux yeux de la section de législation, il fonde, au demeurant, la considération selon laquelle « dans le système représentatif, c'est à la représentation parlementaire elle-même qu'il revient de déterminer les orientations politiques et son rôle ne peut se limiter à transposer, dans des lois, décrets ou ordonnances, les orientations décidées (référendum) ou conseillées (consultation populaire) par la population » (selon les termes d'un autre avis de cette instance, rendu le 23 novembre 2004)⁶². En d'autres termes, l'article 42 « exclut l'idée que d'autres [que les représentants] pourraient exprimer la volonté de la Nation »⁶³.

3.1.2. La nuance apportée à la thèse classique

Il est toutefois possible de contester certains des arguments qui sont évoqués par la thèse classique pour justifier l'inconstitutionnalité *a priori* de tout référendum.

Plusieurs auteurs de doctrine⁶⁴ et le comité scientifique adjoint aux commissions pour le Renouveau démocratique estiment qu'il est juridiquement erroné de considérer que l'article 42 de la Constitution – et le caractère représentatif du système constitutionnel belge – puisse fonder, à lui seul, une interdiction constitutionnelle du référendum. Et ce même si cet article 42 est combiné avec l'article 33 de la Constitution. D'ailleurs, la consultation populaire régionale a été autorisée en l'absence de toute révision de l'article 42 (cf. *infra*).

En effet, l'article 42 exhorte les représentants à se hisser au niveau de l'intérêt général plutôt qu'à rester à celui des intérêts particuliers. Mais il n'interdit pas pour autant aux élus de représenter leurs électeurs : il leur demande simplement de songer à l'intérêt général, « et non uniquement » à l'intérêt de ceux qui les ont élus. En d'autres termes, les élus sont enjoins de représenter la Nation entière, mais il ne leur en est pas moins permis de

⁶¹ En matière constitutionnelle, cf. les articles 195 à 198 ; en matière législative, cf. les articles 36 et 74 à 84 ; en matière réglementaire, cf. les articles 37 et 105 à 114.

⁶² Chambre des représentants, *Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité organisant une constitution pour l'Europe. Avis 37.804/AG du Conseil d'État [du 23 novembre 2004]*, n° 281/4, 29 novembre 2004, p. 6.

⁶³ Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire au sujet des missiles de croisière (...). Avis [n° 15.853] du Conseil d'État [du 15 mai 1985]*, n° 783/2, s.d. [27 septembre 1985], p. 18.

⁶⁴ Notamment, A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 557-558 ; H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in F. BOUHON, M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 53-56.

représenter également leurs électeurs. Les deux logiques ne sont en rien antinomiques : « il convient (...) d'analyser la démocratie directe et la démocratie représentative comme deux modalités différentes pour approcher l'idéal de l'autogouvernement du peuple »⁶⁵.

L'article 42 et le caractère strictement représentatif du régime belge ne suffisent donc pas à rejeter le référendum dans le champ de l'inconstitutionnalité. Reste à analyser la compatibilité du référendum avec l'article 33 de la Constitution, et particulièrement avec son second alinéa : « [Les pouvoirs] sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

Pour qu'un référendum puisse être considéré comme constitutionnel, il suffirait que les autorités constituées conservent l'entière de leurs prérogatives constitutionnelles. Il est dès lors permis de se demander pour quelle raison tout référendum serait *en tant que tel* inconstitutionnel. Le raisonnement est le suivant. Si, d'une part, l'article 33 de la Constitution pose en principe que « tous les pouvoirs émanent de la Nation » et qu'ils doivent être exercés comme la Constitution le prévoit et si, d'autre part, comme on vient de le voir, les élus représentent, en vertu de l'article 42 de la Constitution, *à la fois* la Nation et leurs électeurs, pourquoi, dans un tel cadre, les représentants ne pourraient-ils pas, de leur initiative propre, décider d'interroger la Nation sur des grands choix de société ? Si, dans l'exercice de leur mandat et dans le respect le plus strict de la procédure législative prévue par le constituant, les parlementaires décidaient de s'en remettre, de manière ponctuelle et au niveau de l'orientation politique générale, à leurs électeurs, pourquoi en seraient-ils empêchés ? Il ne s'agirait pas là, en réalité, d'institutionnaliser le peuple « en acteur autonome de la procédure législative »⁶⁶, mais bien de faire de lui un interlocuteur ponctuel des représentants sur certaines questions d'orientation politique générale.

Certes, cela ajouterait une étape à la procédure législative telle que fixée par la Constitution. Mais cela est également le cas, par exemple, lorsque la section de législation du Conseil d'État considère, dans un avis, qu'une norme en projet est entachée d'un excès de compétence. Le texte doit alors obligatoirement passer par le Comité de concertation, qui, s'il confirme l'excès de compétence, « demande [au gouvernement concerné] de corriger l'avant-projet ou de déposer, devant l'assemblée saisie de l'avant-projet ou de la proposition, les amendements qu'il détermine et qui font cesser cet excès de compétence »⁶⁷. On voit donc bien qu'une étape supplémentaire, dotée d'un caractère relativement contraignant, est ajoutée à la procédure législative, et ce sans être nullement inscrite dans la Constitution mais simplement dans une loi. Or, personne n'a jamais remis en cause la constitutionnalité de cette adjonction. Pour quelle raison en irait-il autrement lorsque l'étape supplémentaire consiste à faire intervenir les citoyens, et non des experts ?

Ce raisonnement est très minoritaire en doctrine⁶⁸. Mais il n'en a pas moins le mérite d'apporter une nuance à la thèse classique d'une interdiction constitutionnelle ferme

⁶⁵ Chambre des représentants et Sénat, *Le renouveau politique. Démocratie directe (référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition). Avis du comité scientifique adjoint aux commissions pour le Renouveau politique*, n° 797/2 (Chambre) et 416/2 (Sénat), 20 mars 2001, p. 14.

⁶⁶ A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 560.

⁶⁷ Article 3, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État (*Moniteur belge*, 21 mars 1973).

⁶⁸ À notre connaissance, il n'est développé que par A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 555-561.

des techniques référendaires. Moyennant une conception démocratisée du mandat parlementaire et une interprétation souple des dispositions constitutionnelles relatives à l'adoption de la loi, il est possible de soutenir que l'interrogation autour de la constitutionnalité du référendum peut être liée davantage à la formulation de la question posée aux citoyens, au caractère ponctuel du recours au procédé et au mode de l'initiative des représentants qu'au caractère contraignant du résultat issu des urnes. Ainsi, si le législateur interrogeait, sans que le recours à un tel procédé ne devienne systématique, les citoyens quant à l'objectif qu'il doit atteindre, mais que la manière dont il atteindra ensuite cet objectif demeurerait entièrement libre, ses prérogatives constitutionnelles ne seraient en rien amoindries – et l'article 33 de la Constitution serait respecté.

3.2. LE STATUT CONSTITUTIONNEL DE LA CONSULTATION POPULAIRE FÉDÉRALE

L'interdiction constitutionnelle du référendum fédéral s'étend-elle à la consultation populaire au niveau fédéral, ou le caractère purement consultatif du second mécanisme justifie-t-il un traitement différent ?

Il n'existe à ce jour aucun consensus doctrinal à ce sujet. Deux thèses principales s'opposent⁶⁹. La première thèse, majoritaire⁷⁰, étend à la consultation populaire fédérale l'interdiction constitutionnelle qui frappe(ra)it le référendum fédéral, en insistant sur le caractère illusoire de l'absence de caractère décisive d'une consultation populaire. La seconde thèse défend au contraire l'idée que l'organisation de la consultation populaire au niveau fédéral ne se heurte à aucun obstacle, de quelque nature que ce soit, ou, en tout cas, que la question reste ouverte. Pour l'instant, c'est la première thèse qui semble recueillir l'assentiment majoritaire des juristes et des mandataires politiques.

Il convient que noter que la seule consultation populaire qui a été organisée à l'échelle nationale dans l'histoire de la Belgique – à savoir celle du 12 mars 1950 pour ou contre le retour du roi Léopold III dans le cadre de la Question royale – ne peut pas servir d'argument pour ou contre la constitutionnalité de la consultation populaire, au vu des circonstances exceptionnelles qui ont présidé à son organisation.

3.2.1. La thèse de l'inconstitutionnalité

Si les défenseurs de la thèse de l'inconstitutionnalité de la consultation populaire fédérale admettent la différence conceptuelle entre référendum et consultation populaire, ils en nuancent les conséquences pratiques. En effet, il convient selon eux d'opérer une

⁶⁹ Elles sont exposées en détail dans Chambre des représentants et Sénat, *Le nouveau politique. Démocratie directe (référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition). Avis du comité scientifique adjoint aux commissions pour le Nouveau politique*, n° 797/2 (Chambre) et 416/2 (Sénat), 20 mars 2001.

⁷⁰ Cf., entre autres, Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 528-529 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 146-147 ; J. VANDE LANOTTE *et al.*, *Belgisch publiekrecht, op. cit.*, p. 209.

distinction entre les effets juridiques et les effets politiques de la consultation populaire : si, juridiquement, la consultation populaire n'a aucun effet décisif, il en irait différemment politiquement. En effet, « il y a des avis qui, lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative. Comment les Chambres élues oseront-elles se dérober aux indications données par la grande voix de la nation ? [Le mécanisme de la consultation populaire] ne sera que prétendument consultatif. En fait, il liera les organes représentatifs »⁷¹. Quand bien même les autorités publiques fédérales ne sont pas juridiquement tenues de suivre l'avis exprimé par la majorité de la population à l'occasion d'une consultation populaire fédérale, les défenseurs de la thèse de l'inconstitutionnalité considèrent donc que cette liberté de décision est en réalité artificielle, voire fictive.

Ce raisonnement est notamment partagé par la section de législation du Conseil d'État, entre autres dans son avis, devenu classique sur la question, du 15 mai 1985 : « Si le législateur qui veut organiser une consultation des citoyens sur une question déterminée sait que la réponse qui lui sera faite s'imposera sûrement à lui ou qu'il soit en tout cas décidé à prendre une décision conforme au vœu de la majorité des électeurs, le caractère consultatif de ce recours aux citoyens est artificiel, voire purement fictif »⁷². Dès lors, le référendum fédéral étant exclu constitutionnellement, il n'est pas concevable qu'une consultation populaire fédérale, qui aurait en fait les mêmes effets qu'un tel référendum, soit autorisée : « La conformité [à] la Constitution ne dépend pas d'une simple question de mots, elle tient au fond même de l'institution qu'il s'agit de créer et ne peut être appréciée sans tenir compte des réalités »⁷³. Cet argument semble toutefois démenti, au moins partiellement, par la pratique de la consultation populaire (au niveau communal), notamment en Wallonie : dans un certain nombre de cas, les autorités ont fait usage de la marge de manœuvre que leur laissent les règles relatives à la consultation populaire pour s'écarter de l'avis de la population⁷⁴. Le caractère facultatif de l'avis ainsi remis apparaît donc avoir réellement toute son importance.

Outre l'absence supposée de différences pratiques entre consultation populaire et référendum, les tenants de la thèse de l'inconstitutionnalité soulignent que la modification de l'article 41 de la Constitution, le 12 mars 1999, en vue d'autoriser la consultation populaire au niveau local, et l'adoption d'un article 39*bis* de la Constitution, le 6 janvier 2014, en vue de l'autoriser au niveau régional, permettent, par analogie, de déduire qu'il est admis que toute initiative autorisant la tenue d'une consultation populaire au niveau fédéral nécessiterait une révision préalable de la Constitution. Cependant, l'argument apparaît contestable, du moins en ce qui concerne le niveau local. En effet, la modification de l'article 41 de la Constitution opérée en 1999 n'a constitué, en définitive, qu'une consolidation juridique d'une situation qui permettait déjà largement la consultation populaire communale ou provinciale sans assise constitutionnelle, et non une condition indispensable au recours à ce mécanisme de démocratie directe (puisqu'il avait préalablement suffi par deux fois, respectivement en 1995 et 1997, d'une simple

⁷¹ P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 406-407.

⁷² Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire au sujet des missiles de croisière (...)*. Avis [n° 15.853] du Conseil d'État [du 15 mai 1985], n° 783/2, s.d. [27 septembre 1985], p. 12-19 (ici, p. 17).

⁷³ *Ibidem*, p. 17.

⁷⁴ Cf. par exemple T. GAUDIN, V. JACQUET, J.-B. PILET, M. REUCHAMPS, « Les consultations populaires communales en Wallonie », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, à paraître.

modification de la nouvelle loi communale ou de la loi provinciale pour instaurer un tel mécanisme au niveau local, cf. *infra*).

Enfin, les tenants de la thèse de l'inconstitutionnalité soulignent que, quand bien même l'on s'en tiendrait à une position qu'ils qualifient de formaliste et qui différencierait clairement consultation populaire et référendum, il demeurerait un obstacle constitutionnel à l'organisation de consultations populaires fédérales. En effet, même en l'absence de toute implication décisionnelle, la participation des citoyens n'est pas prévue dans le schéma constitutionnel d'élaboration de la norme fédérale. La Constitution, en son article 33, alinéa 2, ne se contente en effet pas de lister les acteurs qui concourent à l'élaboration de la norme ; elle détermine aussi les balises dans lesquelles l'élaboration de la norme doit s'inscrire. Ainsi, lorsqu'elle détermine clairement et sans ambiguïté la procédure de révision de la Constitution, la charte fondamentale en exclut l'ajout d'une étape. De même, les diverses dispositions relatives à la procédure d'élaboration de la loi laissent peu de place à la consultation populaire fédérale (de même d'ailleurs qu'au référendum au même niveau de pouvoir, cf. *supra*). Pour introduire un pareil procédé, il faudrait par conséquent, d'après cette thèse, qu'il ait été préalablement procédé à une révision constitutionnelle.

Amenée à se pencher sur une proposition de loi visant à l'organisation d'une consultation populaire sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe ⁷⁵, la section de législation du Conseil d'État a encore indiqué, dans un avis du 29 novembre 2004, que « la consultation populaire [fédérale] implique, en premier lieu, un changement si important dans la manière dont les pouvoirs sont exercés que la Constitution doit elle-même le prévoir. C'est ce qui ressort de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution. Même si l'on invoque le caractère purement consultatif de la consultation populaire, il est clair que l'avis émanant de la population même ne peut être comparé à d'autres avis parfois recueillis, soit en vertu d'une obligation légale, soit volontairement. Dans le système représentatif actuel, instauré par la Constitution, le pouvoir législatif est exercé au niveau fédéral par les Chambres fédérales et le Roi (...). Après [une] instauration [autre que constitutionnelle] de la consultation populaire, on ne pourra[it] plus dire que les pouvoirs sont exercés "de la manière établie par la Constitution". (...) Force est dès lors de conclure que le système des consultations populaires [fédérales] (...) implique un développement et une mutation à ce point cruciaux du système représentatif, et modifie à un point tel "la manière dont les pouvoirs sont exercés", qu'il doit être réglé par la Constitution même et ne peut être instauré [par une norme autre que constitutionnelle] » ⁷⁶.

⁷⁵ Chambre des représentants, *Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe*, n° 281/1, 14 octobre 2003.

⁷⁶ Chambre des représentants, *Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe. Avis du Conseil d'État n° 37.804/AG [du 23 novembre 2004]*, n° 281/4, 29 novembre 2004, p. 5-6. Pour ce qui concerne spécifiquement la question d'une consultation populaire sur un traité international, cf. aussi Sénat, *Proposition de loi instituant un référendum consultatif sur l'attribution d'une mission constituante au Parlement européen. Avis du Conseil d'État [du 16 mai 1989]*, n° 595/4, 19 mai 1989).

3.2.2. La thèse de l'absence d'obstacle constitutionnel

Les tenants de la thèse inverse considèrent qu'il n'existe, dans l'ordre constitutionnel, aucun obstacle à ce que les citoyens soient consultés par un mécanisme de démocratie directe au niveau fédéral. Si l'on accepte que le référendum soit interdit par la loi fondamentale en raison de son caractère décisive, l'absence de ce caractère justifie précisément que la consultation populaire fédérale soit permise. Rien, en effet, n'interdit, ni au Parlement fédéral ni au gouvernement fédéral, de s'informer de l'état de l'opinion publique sur un sujet particulier. Dans les matières qui ne font classiquement pas l'objet d'une exclusion du mécanisme du référendum⁷⁷, il existerait donc une réelle possibilité de consulter la population au niveau fédéral.

Ainsi, selon les partisans de cette thèse, rien n'empêche d'organiser une consultation populaire fédérale, aussi bien sur « des problèmes politiques, des choix de société »⁷⁸ (comme la sortie du nucléaire ou divers plans de réforme) que sur « des textes normatifs »⁷⁹.

Ces auteurs s'opposent aux arguments développés par les défenseurs de la première thèse, en considérant que nier toute différence de portée entre la consultation populaire et le référendum revient à opérer un regroupement conceptuel qui rend caduque la distinction. En effet, si l'on assume pleinement l'assimilation de la consultation populaire au référendum, comment justifier que le nouvel article 39*bis* et l'article 41 de la Constitution autorisent la consultation populaire – respectivement au niveau régional et local – tout en excluant le référendum ? Si l'on rejette la consultation populaire au niveau fédéral parce qu'elle produirait les mêmes effets que le référendum, pourquoi l'autoriser à d'autres niveaux de pouvoir ? En d'autres termes, il ne semble pas cohérent d'assimiler les deux pratiques lorsqu'il s'agit de les mettre hors-la-loi, mais de les distinguer lorsqu'il s'agit d'en mettre une seule en place.

Au-delà même de cette incohérence de la thèse majoritaire, il est possible de considérer que la Constitution ne dresse pas d'obstacle clair sur le chemin de l'organisation de la consultation populaire au niveau fédéral. En effet, ni l'article 42 ni l'article 33 de la Constitution ne permettent de rejeter la consultation populaire fédérale dans le champ de l'inconstitutionnel.

Ainsi que nous l'avons déjà posé précédemment, l'article 42 et le caractère représentatif du régime constitutionnel belge ne suffisent pas à exclure sans la moindre ambiguïté la possibilité constitutionnelle de tenir un référendum fédéral. *A fortiori*, ils ne permettent pas d'exclure la consultation populaire fédérale, celle-ci étant conçue comme « empiétant » moins sur les prérogatives constitutionnelles des élus que le référendum, puisque les représentants demeurent libres de ne pas suivre l'avis émis par la population.

⁷⁷ Cf. F. DELPÉREE (dir.), *Référendums*, *op. cit.*

⁷⁸ Y. LEJEUNE, J. REGNIER, « Belgique », *op. cit.*, p. 32. Cf. aussi, Chambre des représentants et Sénat, *Le renouveau politique. Démocratie directe (référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition). Avis du comité scientifique adjoint aux commissions pour le Renouveau politique*, n° 797/2 (Chambre) et 416/2 (Sénat), 20 mars 2001, p. 19.

⁷⁹ Y. LEJEUNE, J. REGNIER, « Belgique », *op. cit.*, p. 32.

L'article 33 de la Constitution, même combiné avec les dispositions constitutionnelles organisant la procédure législative, ne permet pas non plus d'exclure la consultation populaire fédérale. S'il consultait la population, le Parlement ne confierait en aucun cas une part du pouvoir législatif au citoyen : ce seraient bien les élus qui resteraient à la manœuvre et qui, en dernier ressort, décideraient de suivre – ou pas – l'avis émis par le corps électoral. Dans cette optique, l'intervention des citoyens ne serait pas fort différente de l'intervention de diverses instances dans la procédure législative. Quand les élus requièrent l'avis de la section de législation du Conseil d'État, rien ne les oblige à se plier audit avis. Lorsqu'ils organisent l'audition d'experts, qui délivrent là aussi leur avis – parfois tant en légalité qu'en opportunité –, ils demeurent libres de s'écarter dudit avis. Or, ces différentes prises d'avis sont unanimement considérées comme constitutionnelles, alors même qu'elles ne sont en aucun cas prévues par la Constitution. Si l'introduction dans la loi du principe de l'intervention non contraignante de la section de législation du Conseil d'État dans la procédure législative n'a pas nécessité de révision constitutionnelle, il est difficile de percevoir la raison pour laquelle l'intervention, toujours non contraignante, des citoyens exigerait une telle révision.

L'intervention du Conseil d'État ou d'experts choisis par les représentants met également en évidence l'attitude presque schizophrénique de la section de législation du Conseil d'État lorsqu'elle rejette la consultation populaire fédérale comme inconstitutionnelle, tout en permettant aux Chambres fédérales de consulter une série de personnes. En effet, la section de législation considère que « l'audition de représentants de l'autorité, de fonctionnaires, d'experts ou d'autres personnes »⁸⁰ est permise par la Constitution, en vertu du droit d'enquête des assemblées. À l'inverse, la consultation des citoyens échapperait à ce droit d'enquête. Il y a là un paradoxe assez évident : si le droit d'enquête permet aux élus fédéraux de prendre divers avis sur une question qui les occupe, alors ils devraient avoir la possibilité de demander l'avis des citoyens, qu'ils sont censés représenter.

En tout état de cause, il convient d'admettre, au minimum, que la question de la constitutionnalité de la consultation populaire fédérale reste ouverte. Pour la trancher clairement, il conviendrait que le législateur fédéral et *a fortiori* le constituant se positionnent à son propos. Comme l'indique l'une des expertes interrogées au Parlement wallon en 2010 : « Quand une question juridique n'est pas clairement réglée, il appartient aux juristes (...) de renvoyer la balle [aux représentants de la nation] en disant : "Cela vous appartient : c'est votre décision" »⁸¹.

3.2.3. Un avatar de l'histoire isolé : la consultation populaire du 12 mars 1950 pour ou contre le retour du roi Léopold III

Le 12 mars 1950, une « consultation populaire » a été organisée afin que le peuple belge se prononce pour ou contre le retour du roi Léopold III. En dépit de l'importance qu'a eue cet événement dans l'histoire politique belge du XX^e siècle, il serait erroné de vouloir

⁸⁰ Chambre des représentants, *Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité organisant une constitution pour l'Europe*. Avis 37.804/AG du Conseil d'État [du 23 novembre 2004], n° 281/4, 29 novembre 2004, p. 10.

⁸¹ Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, n° 130, 20 mai 2010, p. 8.

en tirer un quelconque argument en faveur ou en défaveur de la constitutionnalité de la consultation populaire fédérale. Tout au plus ce précédent historique justifie-t-il des résistances politiques face au mécanisme consultatif ; il ne permet cependant de tirer aucune conclusion juridique.

Contexte historique

Afin de clarifier au mieux le caractère isolé et purement casuistique de cet événement, un retour sur son contexte est nécessaire.

Le 7 mai 1945, la famille royale belge, alors captive de l'Allemagne nazie à Strobl (aujourd'hui en Autriche), est libérée par les forces armées états-uniennes. Pourtant, le roi Léopold III ne peut rentrer en Belgique, où un débat politique d'une rare virulence fait rage au sujet de son éventuel retour. Le gouvernement d'union nationale Van Acker I (rassemblant sociaux-chrétiens, libéraux, socialistes et communistes), formé quelques mois plus tôt, se déchire. Les sociaux-chrétiens réclament que le roi revienne immédiatement au pays et reprenne sans délai l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles. Les libéraux et les socialistes font pression pour obtenir l'abdication du souverain, tandis que les communistes sont des adversaires déclarés de Léopold III. Le caractère explosif du dossier, ainsi que les dissensions internes et les agissements du roi, provoquent une crise appelée à durer plusieurs années, connue sous le nom de « Question royale ».

Le gouvernement Van Acker I démissionne le 16 juin 1945, faute d'avoir pu s'entendre sur le sujet. L'idée d'une consultation populaire⁸² germe bientôt dans l'esprit de parlementaires sociaux-chrétiens⁸³, d'autant que les élections législatives du 17 février 1946 placent les partisans du roi en minorité dans les deux Chambres (et que le PSC est relégué dans l'opposition d'août 1945 à mars 1947).

Le 14 juillet 1945, dans une lettre au régent, Léopold III annonce qu'il renonce à rentrer au pays avant qu'une consultation nationale ait pu avoir lieu. De même, le 16 janvier 1946, le roi écrit aux ministres pour « proposer au gouvernement de s'en remettre au pays pour lui demander de se prononcer (...) sur la question de la reprise de [ses] prérogatives constitutionnelles » ; selon le roi, cette consultation populaire devrait permettre « de prendre une décision conforme à celle qui serait souhaitée par une importante majorité du corps électoral ». Le 19 janvier 1946, le Premier ministre du gouvernement Van Acker II (associant socialistes, libéraux, communistes et UDB), le socialiste Achille Van Acker, répond au roi, au nom du gouvernement unanime, qu'il rejette la proposition de consultation populaire (qu'il appelle d'ailleurs un référendum). En mai et juin 1948, lors de contacts avec le Premier ministre Paul-Henri Spaak, le roi insiste à nouveau pour la tenue d'une consultation populaire.

⁸² Sur la genèse et le cheminement de l'idée de consultation populaire, cf. « Dossier "Question royale" », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 646, 1974, p. 20-22. Sur la Question royale, cf. aussi notamment J. GÉRARD-LIBOIS, J. GOTOVITCH, « Léopold III : le non-retour », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1010 et 1020-1021, 1983 ; J. GÉRARD-LIBOIS, « 1950. L'effacement de Léopold III. Tempête au PSC-CVP », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1169-1170, 1987.

⁸³ Cf. Sénat, *Proposition de loi instituant une consultation nationale au sujet de la Question royale*, n° 76, 11 juillet 1946.

En septembre 1948, le prince Baudouin atteint l'âge de sa majorité constitutionnelle, ce qui rend la régence de son oncle, le prince Charles, irrégulière. Peu après, le 19 octobre, la proposition de loi visant à organiser une consultation de la population qui avait été déposée en juillet 1946 par les sociaux-chrétiens est rejetée au Sénat.

La situation est extrêmement tendue, et socialistes et sociaux-chrétiens (qui forment alors ensemble les gouvernements Spaak II puis Spaak III) ne parviennent pas à trouver d'accord sur une solution. Des élections législatives se tiennent le 26 juin 1949.

La consultation du 12 mars 1950 et ses lendemains

En octobre 1949, le gouvernement Eyskens I (formé le 11 août 1949 et composé des sociaux-chrétiens et des libéraux) se rallie à l'idée de la consultation populaire⁸⁴, mais avec dépouillement sur la base des arrondissements électoraux (ce qui permettra de calculer les résultats de manière fine)⁸⁵. Léopold III, pour sa part, précise que si 55 % des Belges ne répondent pas « oui » à la question de son retour, il abdiquera ; en revanche, si 55 % des Belges se prononcent en faveur de son retour, il s'attendra à ce que les Chambres constatent la fin de l'impossibilité de régner.

Le 11 février 1950, est sanctionnée la loi instituant une consultation populaire au sujet de la Question royale⁸⁶. Le principe est simple : dans les quarante jours de la publication de la loi, tous les électeurs généraux seront invités à répondre par « oui » ou par « non » à la question suivante : « Êtes-vous d'avis que le roi Léopold III reprenne l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels ? ». Toutes les dispositions du Code électoral relatives aux électeurs, à la convocation des électeurs et aux opérations électorales sont rendues applicables à la consultation, en ce compris l'obligation du vote⁸⁷. Sont appelés à participer tous les Belges, hommes et femmes, âgés de 21 ans accomplis et qui étaient inscrits sur les listes électorales établies pour les élections législatives de juin 1949.

Le 20 mars 1950, le ministre de l'Intérieur proclame les résultats de la consultation qui s'est tenue quelques jours plus tôt⁸⁸. Sur les 5 236 740 bulletins émis, 2 933 382 comportent un vote affirmatif (57,7 % des votes valables), contre 2 151 881 votes négatifs (42,3 % des votes valables) et 151 477 votes invalidés. Toutefois, la ventilation des résultats par arrondissement laisse apparaître de grandes disparités régionales : 72,2 % de oui en Flandre, contre seulement 48,2 % dans l'arrondissement de Bruxelles et 42,0 % en Wallonie.

⁸⁴ Sénat, *Proposition de loi instituant une consultation nationale au sujet de la Question royale*, n° 5, 26 juillet 1949.

⁸⁵ Durant les nombreuses discussions préalables à l'adoption de la loi du 11 février 1950, la question du choix entre un dépouillement par arrondissement et un dépouillement national s'est posée. Les tenants d'un dépouillement national arguaient principalement qu'un dépouillement par arrondissement n'aurait pas de sens dans le cadre d'une question qui est, par essence, nationale ; que, la Belgique étant une nation unitaire, c'est « sur la connaissance des sentiments de l'ensemble des citoyens que le roi et les pouvoirs publics ont intérêt à être informés » (*Pasinomie*, 1950, p. 54) ; que la solution du dépouillement par arrondissement créerait délibérément des difficultés et des clivages entre Belges. C'est toutefois l'option du dépouillement par arrondissement qui a été privilégiée.

⁸⁶ *Moniteur belge*, 13-14 février 1950.

⁸⁷ Arrêté du régent du 15 février 1950 portant convocation du corps électoral en vue de la consultation populaire au sujet de la question royale et déterminant de certaines mesures d'exécution, *Moniteur belge*, 17 février 1950.

⁸⁸ Les résultats sont publiés dans le *Moniteur belge* du 23 mars 1950.

Dès lors, loin de permettre de régler la situation, la consultation populaire l'envenime encore plus. Après les élections législatives du 4 juin 1950, qui ont donné aux sociaux-chrétiens la majorité des sièges dans les deux Chambres, le roi rentre en Belgique le 22 juillet. Un mouvement d'opposition émaillé de violences se déclenche alors, surtout dans les centres industriels wallons. Le 1^{er} août, au terme de longues négociations, Léopold III accepte de déléguer l'exercice des pouvoirs constitutionnels royaux à son fils, le prince héritier Baudouin. Le décret d'application de la loi de délégation des pouvoirs est adopté le 11 août suivant. L'abdication formelle de Léopold III a lieu le 16 juillet 1951 ; le lendemain, Baudouin devient roi.

Un précédent historique, mais pas un argument juridique

La consultation populaire du 12 mars 1950 constitue indéniablement un précédent historique : il s'agit du seul cas où, en Belgique, l'ensemble de la population a été appelée à se prononcer sur une question directement posée par ses représentants. Mais l'importance historique de cet épisode n'implique en aucune façon de conséquences juridiques, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, si le vocable « consultation populaire » est bel et bien employé par l'immense majorité des acteurs de l'époque ainsi que dans la loi du 11 février 1950 elle-même, le caractère purement consultatif de l'opération peut être interrogé. Certes, rien n'imposait aux Chambres ni au souverain de suivre la volonté exprimée par le peuple belge le 12 mars 1950. Pourtant, de nombreux mandataires politiques et Léopold III lui-même avaient, à de nombreuses reprises et avant même que la consultation n'ait eu lieu, déclaré qu'ils appliqueraient les résultats de la consultation. *De facto*, donc, la consultation a eu des allures de plébiscite et a donc revêtu un caractère décisif.

Par ailleurs, les débats qui ont entouré l'adoption de la loi du 11 février 1950 n'ont nullement esquivé la question de la constitutionnalité du recours au procédé retenu. Les adversaires de l'idée de l'organisation d'une consultation populaire l'ont qualifiée de « fondamentalement contraire à l'esprit de notre Constitution »⁸⁹. Quant aux partisans de l'option de la consultation populaire, ils l'ont défendue, non en affirmant un quelconque caractère constitutionnel, mais bien en avançant le caractère exceptionnel de la mesure⁹⁰.

Dès lors, dès l'abord et jusqu'à aujourd'hui, la consultation du 12 mars 1950 a été regardée par tous comme un accident de l'histoire : un « expédient »⁹¹, une pratique inconstitutionnelle justifiée par des circonstances extraordinaires, une « procédure exceptionnelle [destinée à] rester unique »⁹² dans l'histoire du pays. Aucun enseignement juridique quant au régime général de la consultation populaire fédérale ne pourrait donc en être tiré.

⁸⁹ Chambre des représentants, Section centrale, *Proposition de loi instituant une consultation nationale sur la question royale. Rapport*, n° 37, 13 décembre 1945, p. 4-5.

⁹⁰ Chambre des représentants, Commission spéciale, *Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet de la question royale. Rapport (Pasinomie)*, 1950, p. 104).

⁹¹ Sénat, *Annales*, n° 7, 25 octobre 1949, p. 87.

⁹² Cf. Y. LEJEUNE, J. REGNIER, « Belgique », *op. cit.*, p. 44.

4. CONSULTATION POPULAIRE ET RÉFÉRENDUM AU NIVEAU FÉDÉRÉ

Le caractère inconstitutionnel qui est majoritairement reconnu au référendum fédéral est pareillement prêté, sur la base du même raisonnement, au référendum qui serait organisé au niveau d'une entité fédérée. En revanche, la constitutionnalité de la consultation populaire régionale ne fait aujourd'hui plus aucun doute : le « verrou constitutionnel implicite » qui s'opposait au principe de la consultation populaire à l'échelle d'une Région a sauté en 2014, lors de l'introduction dans la Constitution d'un article 39*bis* confiant aux différentes assemblées législatives régionales le soin de mettre en place la consultation populaire dans leur Région respective. Cependant, cette ouverture est entourée de nombreuses balises. En effet, les consultations populaires régionales ne peuvent porter que sur les matières relevant des compétences des Régions, à l'exclusion des questions touchant à la répartition des compétences, aux libertés fondamentales, aux obligations internationales de la Belgique, aux matières qui doivent être réglées à la majorité des deux tiers, au budget et aux finances publiques.

À l'heure actuelle, la possibilité d'organiser une consultation populaire régionale n'est encore effective qu'en Wallonie, la Région wallonne ayant adopté un décret spécial à cet égard le 19 juillet 2018. Dans les deux autres Régions, cette possibilité reste toujours suspendue à l'adoption préalable d'un décret spécial organique (Flandre) ou d'une ordonnance spéciale organique (Bruxelles-Capitale) par lequel ou par laquelle le législateur régional autoriserait la tenue de consultations populaires régionales dans la région qui le concerne et en préciserait les modalités.

4.1. LE RÉFÉRENDUM AU NIVEAU D'UNE ENTITÉ FÉDÉRÉE

De manière générale, la doctrine majoritaire et la section de législation du Conseil d'État adoptent une position de rejet du référendum au niveau des entités fédérées autant qu'au niveau fédéral. Le raisonnement qui fonde ce rejet est identique pour les deux niveaux de pouvoir : puisque la Constitution prévoit la manière dont sont exercés les pouvoirs (article 33), et que ni la Constitution ni la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980⁹³ (Région wallonne, Communauté française, Région et Communauté flamandes) – ni la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises

⁹³ *Moniteur belge*, 15 août 1980.

(Région de Bruxelles-Capitale)⁹⁴ ni la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone⁹⁵, qui font d'ailleurs référence dans cette matière à la loi spéciale du 8 août 1980 – ne prévoient l'intervention directe des citoyens dans le processus législatif des entités fédérées, le référendum au niveau fédéré est, implicitement mais certainement, exclu.

Ainsi, dans son avis du 15 mai 1985 déjà cité, la section de législation du Conseil d'État considère-t-elle que « [les] institutions des Communautés et des Régions qui, à maints égards, présentent des analogies évidentes avec les institutions de l'État, relèvent comme celles-ci du système que l'on qualifie de "régime représentatif". Pour cette raison fondamentale déjà, le recours au référendum pour des décisions relevant de la compétence des Communautés ou des Régions est exclu »⁹⁶. Elle ajoute également : « Lorsque les articles 59bis et 59ter de la Constitution disposent que les [Parlements] de Communauté règlent certaines matières par décret, cette attribution de compétence exclut toute intervention du citoyen dans l'exercice du pouvoir décréteur, ceci indépendamment des dispositions plus précises de la loi spéciale du 8 août 1980. L'article 107quater, de son côté, ne permet au législateur spécial d'attribuer des compétences régionales qu'à des "organes régionaux" qui sont "composés de mandataires élus" »⁹⁷. Par ailleurs, nous avons déjà reproduit précédemment cet extrait d'un autre avis de la même instance, datant pour sa part du 23 novembre 2004, selon lequel, « dans le système représentatif, c'est à la représentation parlementaire elle-même qu'il revient de déterminer les orientations politiques et son rôle ne peut se limiter à transposer, dans des (...) décrets ou ordonnances, les orientations décidées (référendum) (...) par la population »⁹⁸.

Pourtant, comme nous l'avons vu précédemment, le fait de s'appuyer uniquement sur le caractère représentatif du régime belge pour mettre le référendum hors-la-loi est contesté par d'aucuns. Selon cet avis minoritaire, pas plus qu'au niveau fédéral, la circonstance que la Belgique est constituée sous la forme d'un gouvernement représentatif ne suffit, à elle seule, à exclure le référendum au niveau des entités fédérées. De même, il est possible de contester que l'article 33 de la Constitution interdise tout référendum, quelles que soient ses modalités. Le raisonnement tenu est tout à fait semblable à celui que nous avons exposé *supra* relativement au niveau fédéral, à savoir que « seules les techniques systématiques et dépossédant les représentants d'une ou plusieurs compétences constitutionnelles doivent faire l'objet d'une révision de la Constitution »⁹⁹.

En d'autres termes, si l'on accepte que la Constitution ne permet pas d'organiser un référendum au niveau fédéral, on peut accepter qu'elle l'interdise également au niveau des entités fédérées. À cet égard, la doctrine majoritaire, déjà citée en ce qu'il s'agit du niveau fédéral, se positionne plutôt au diapason de la section de législation du Conseil d'État et considère donc que, quel que soit le niveau de pouvoir envisagé, le référendum

⁹⁴ *Moniteur belge*, 14 janvier 1989.

⁹⁵ *Moniteur belge*, 18 janvier 1984.

⁹⁶ Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire au sujet des missiles de croisière* (...). *Avis [n° 15.853] du Conseil d'État [du 15 mai 1985]*, n° 783/2, s.d. [27 septembre 1985], p. 10.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Chambre des représentants, *Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité organisant une constitution pour l'Europe*. *Avis 37.804/AG du Conseil d'État [du 23 novembre 2004]*, n° 281/4, 29 novembre 2004, p. 6.

⁹⁹ A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 562.

est inconstitutionnel. En revanche, si l'on se place dans une conception démocratisée du gouvernement représentatif, il faut admettre que la Constitution n'interdit pas en soi le référendum, qu'il soit fédéral ou au niveau des entités fédérées.

4.2. LA CONSULTATION POPULAIRE AU NIVEAU D'UNE ENTITÉ FÉDÉRÉE

La constitutionnalité de la consultation populaire régionale ne fait aujourd'hui plus aucun doute. En effet, dans le cadre de la sixième réforme de l'État, a été inséré dans la Constitution un article 39*bis* qui permet explicitement l'organisation, par une Région, d'une consultation populaire.

Avant cette réforme, la doctrine majoritaire et la section de législation du Conseil d'État considéraient que la Constitution ne permettait pas l'organisation de consultations populaires au niveau d'une entité fédérée. Le corollaire en est que, aujourd'hui, la consultation populaire fédérée ne serait permise qu'à l'échelle régionale, à l'exclusion du niveau communautaire. Certes, ce choix de l'interdiction implicite de la consultation populaire communautaire permet d'évacuer l'épineux problème qu'aurait inévitablement posé, en Région bruxelloise, l'organisation de consultations populaires par la Communauté française ou par la Communauté flamande. Mais il interdit par là même à la Communauté germanophone d'organiser une consultation populaire en région de langue allemande, alors même qu'aucun problème similaire ne se pose dans cette région et que la Communauté germanophone exerce de très nombreuses compétences régionales (à savoir celles dont la Région wallonne lui a transféré l'exercice en région de langue allemande¹⁰⁰).

En dépit de la constitutionnalisation de la consultation populaire régionale, les Régions ne sont pas libres d'instituer un tel mécanisme à leur guise : elles doivent s'inscrire dans le cadre constitutionnel tracé, explicitement ou implicitement, par l'article 39*bis*.

4.2.1. La situation avant la sixième réforme de l'État

À l'époque antérieure à l'adoption de l'article 39*bis* de la Constitution, la section de législation du Conseil d'État et la doctrine majoritaire considéraient que la consultation populaire au niveau d'une entité fédérée n'est pas constitutionnelle.

En substance, l'argumentation est semblable à celle déployée pour rejeter la consultation populaire fédérale : le système institutionnel des entités fédérées étant conçu comme un système représentatif, la participation directe du peuple à la fonction législative est exclue. Or, comme pour le niveau fédéral, la section de législation du Conseil d'État nie toute différence de portée entre consultation populaire et référendum : « Toute institution d'un mécanisme permanent de consultation des citoyens relevant, à un titre quelconque,

¹⁰⁰ Cf. F. BOUHON, C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2266-2267, 2015, p. 18-19 et 39-44.

d'une Communauté ou d'une Région, comporte le risque de provoquer des réponses populaires de nature à lier, en fait, sinon en droit, la faculté de décision des organes des Communautés et des Régions. L'institution d'un tel mécanisme serait, dès lors, contraire à la Constitution et aux lois de réformes institutionnelles, spécialement à la loi du 8 août 1980 »¹⁰¹. Cette thèse, qui assimile référendum et consultation populaire en insistant sur le caractère illusoire de l'aspect facultatif de la consultation populaire, peut faire l'objet des critiques déjà exposées *supra* relativement au niveau fédéral.

Par ailleurs, la section de législation du Conseil d'État attire l'attention sur un nœud gordien qu'impliquerait la mise en place de consultations populaires communautaires : « Il paraît délicat de déterminer quels seront les électeurs domiciliés dans l'une des dix-neuf communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui pourraient être consultés sur une question intéressant soit la Communauté française, soit la Communauté flamande »¹⁰². Puisque la sous-nationalité est interdite à Bruxelles¹⁰³, il n'est pas possible de demander aux électeurs bruxellois s'ils ressortissent de la Communauté française ou de la Communauté flamande. Dès lors, il serait *a priori* impossible de définir le périmètre exact des personnes appelées à participer à une consultation populaire communautaire puisque, par définition, il n'existe pas de corps électoral communautaire (hormis pour la Communauté germanophone).

4.2.2. Le prescrit constitutionnel depuis la sixième réforme de l'État

Les considérations qui viennent d'être exposées quant à l'impossibilité d'organiser une consultation populaire communautaire sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale expliquent que, lorsqu'il s'est agi de constitutionnaliser une consultation populaire au niveau des entités fédérées, c'est vers les Régions que s'est tournée l'attention du constituant.

Opérée dans le cadre de la sixième réforme de l'État (2012-2014), la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014 a inséré un article 39*bis* dans la Constitution¹⁰⁴. Celui-ci dispose :

« À l'exclusion des matières relatives aux finances ou au budget ou des matières qui sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la région concernée.

La règle visée à l'article 134¹⁰⁵ règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire et est adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à la condition

¹⁰¹ Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire au sujet des missiles de croisière (...)*. Avis [n° 15.853] du Conseil d'État [du 15 mai 1985], n° 783/2, s.d. [27 septembre 1985], p. 19.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Cf. H. DUMONT, S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *Administration publique - trimestriel*, n° 3, 2011, p. 201-226.

¹⁰⁴ Révision de la Constitution du 6 janvier 2014 (insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution), *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

¹⁰⁵ C'est-à-dire le décret (Région wallonne et Région flamande) ou l'ordonnance (Région de Bruxelles-Capitale).

que la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie. Une loi, adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ¹⁰⁶, prévoit des conditions de majorité supplémentaires en ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. »

Depuis l'entrée en vigueur de cet article, le 31 janvier 2014, la consultation populaire régionale est donc autorisée par la Constitution. En revanche, le référendum reste quant à lui considéré comme interdit au niveau régional, comme il l'est à tous les niveaux de pouvoir (cf. *supra*).

Six « balises » – selon les termes mêmes de la proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution ¹⁰⁷ – s'imposent à la consultation populaire régionale. Certaines d'entre elles figurent directement dans l'article 39*bis* de la Constitution. Les autres se dégagent d'autres dispositions constitutionnelles ou des documents parlementaires. Au final, cela rend le dispositif global relativement peu lisible ¹⁰⁸.

La première balise touche à la force juridique de la consultation populaire régionale. Le constituant a clairement entendu ouvrir la voie à une *consultation populaire* et non à un *référendum*. Dès lors, la consultation prévue à l'article 39*bis* de la Constitution est caractérisée par son absence de caractère contraignant ¹⁰⁹. De manière assez surprenante, pour justifier l'exclusion du référendum, le constituant a fait référence ¹¹⁰ à l'avis rendu en mars 2001 par le comité scientifique adjoint aux commissions du Renouveau politique ¹¹¹, et ce bien que trois des experts qui contestaient la constitutionnalité de la consultation populaire (contre l'avis de leurs deux autres collègues) avaient alors adopté une position qu'ils qualifiaient de « réaliste » ¹¹², qui n'ait toute différence pratique de caractère décisive entre les deux procédés, sauf aux niveaux communal et provincial. Il semble donc à tout le moins étrange de fonder l'exclusion du référendum et non de la consultation populaire sur un avis qui qualifie majoritairement de purement « formaliste » ¹¹³ la distinction entre les deux mécanismes. Au demeurant, cette balise n'a pas été discutée.

La deuxième balise consiste à imposer aux Régions, pour qu'elles puissent arrêter les modalités concrètes de la consultation populaire régionale, des conditions de quorum et de vote renforcées ¹¹⁴. Un décret wallon ou flamand organisant la consultation populaire

¹⁰⁶ Il s'agit de la majorité dite spéciale : la loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des deux Chambres, et à la condition que la majorité des membres de chaque groupe linguistique se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans chaque groupe linguistique atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

¹⁰⁷ Chambre des représentants, *Révision de la Constitution. Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution*, n° 2966/1, 24 juillet 2013, p. 3. Ce document évoque cinq balises ; pour une question de clarté de l'exposé, nous en distinguons ici six.

¹⁰⁸ Ce qui peut sembler étonnant, s'agissant d'un dispositif censé revaloriser la participation citoyenne (cf. A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 563-565).

¹⁰⁹ Chambre des représentants, *Révision de la Constitution. Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution*, n° 2966/1, 24 juillet 2013, p. 3-4.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 4.

¹¹¹ Cf. Chambre des représentants et Sénat, *Le renouveau politique. Démocratie directe (référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition). Avis du comité scientifique adjoint aux commissions pour le Renouveau politique*, n° 797/2 (Chambre) et 416/2 (Sénat), 20 mars 2001, p. 7-8.

¹¹² *Ibidem*, p. 16.

¹¹³ *Ibidem*, p. 15.

¹¹⁴ Chambre des représentants, *Révision de la Constitution. Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution*, n° 2966/1, 24 juillet 2013, p. 4. Cela pose deux questions juridiques. D'une part, les Régions héritent-elles de la consultation populaire au titre de l'autonomie constitutive, comme le

régionale ne peut être adopté qu'à la condition que la majorité des membres du Parlement wallon ou flamand se trouve réunie et que le texte recueille les deux tiers des suffrages exprimés (il s'agit donc d'un décret dit spécial). Quant à l'ordonnance bruxelloise organisant la consultation populaire régionale, elle doit en outre être adoptée à la majorité absolue au sein de chacun des deux groupes linguistiques du parlement régional (il s'agit donc d'une ordonnance dite spéciale)¹¹⁵.

La troisième balise concerne les matières qui peuvent être soumises à la consultation populaire régionale. Selon l'article 39bis de la Constitution, la consultation populaire régionale doit porter sur des « matières exclusivement attribuées aux organes régionaux ». Cette formulation implique, d'après ses auteurs¹¹⁶, que sont exclues les matières fédérales, communautaires, d'agglomération ou provinciales. Ainsi, les matières considérées par la Constitution comme situées hors du champ régional, mais exercées par une Région, sont également exclues¹¹⁷. Enfin, sont exclues des matières « exclusivement régionales » toutes les matières qui ne seraient pas « exécutoires au niveau régional »¹¹⁸. Par là, le constituant a entendu exclure les matières qui nécessitent l'accord ou l'avis conforme d'une autre entité fédérée ou de l'Autorité fédérale, mais également les procédures de ratification, modification ou dénonciation d'un traité mixte auquel une autre entité est partie.

Outre cette limitation liée au caractère exclusivement régional de certaines compétences, l'article 39bis de la Constitution exclut également explicitement certaines matières du mécanisme de la consultation populaire régionale : d'une part, les matières relatives aux budgets et finances et, d'autre part les matières qui nécessitent l'adoption d'un décret spécial ou d'une ordonnance spéciale¹¹⁹. Il s'agit là de la quatrième balise.

Pour ce qui est des budgets et finances, il est permis de s'interroger sur la portée exacte de cette exclusion. En effet, si la limitation est posée comme « relativement classique dans

laisserait penser cette exigence de majorité spéciale, applicable en matière d'autonomie constitutive (à ce propos, cf. Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2350-2351, 2017, p. 35-36) ? D'autre part, l'article 39bis constitue-t-il une règle de répartition des compétences (à ce propos, cf. *infra*) ?

¹¹⁵ Cf. l'article 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Moniteur belge*, 14 janvier 1989), tel que modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales (*Moniteur belge*, 31 janvier 2014) : « Par dérogation à l'article 35, § 2, de la loi spéciale, l'ordonnance visée à l'article 39bis de la Constitution est adoptée dans le respect des conditions de majorité définies à l'article 39bis, alinéa 2, précité et, en outre, à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique ».

¹¹⁶ Chambre des représentants, *Révision de la Constitution. Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution*, n° 2966/1, 24 juillet 2013, p. 5.

¹¹⁷ On pense, par exemple, aux compétences exercées par une Région en vertu de l'article 135bis, 138 (qui permet à la Région wallonne d'exercer des compétences de la Communauté française), 163 (qui permet à la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer certaines compétences provinciales) ou 166 (qui permet à la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer certaines compétences de l'Agglomération bruxelloise) de la Constitution. Cependant, les compétences exercées par la Communauté germanophone en vertu de l'article 139 de la Constitution ne sont pas concernées, bien qu'il s'agisse de compétences régionales ; en effet, une consultation populaire ne pourrait pas être organisée par la Communauté germanophone, parce que celle-ci n'est pas une Région et que seules les Régions sont visées par l'article 39bis de la Constitution.

¹¹⁸ Chambre des représentants, *Révision de la Constitution. Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution*, n° 2966/1, 24 juillet 2013, p. 5.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 5-6.

les États qui connaissent ce type de consultation »¹²⁰, le constituant a semblé, au premier chef, vouloir exclure la fiscalité plus que les finances : « Il est logique d'exclure les matières liées aux finances et au budget. On peut en effet difficilement interroger la population sur le montant de leurs (*sic*) impôts »¹²¹. La portée exacte de cette exclusion semble donc peu claire ; interprétée extensivement, elle porte potentiellement sur toute matière ayant un impact budgétaire ; c'est-à-dire, en ces temps de rigueur budgétaire, quasiment toute matière, ce qui reviendrait à vider le dispositif de sa substance¹²².

L'exclusion des matières devant être réglées à une majorité des deux tiers est justifiée par « la plus large assise démocratique dont dispose déjà ce type de matières »¹²³ et par le souci d'« éviter d'alourdir encore le processus de décision dans ces domaines »¹²⁴. Ces matières touchent, concrètement, à l'autonomie constitutive des Régions¹²⁵, à certaines compétences organisationnelles ou aux compétences en matière supracommunale exposées à l'article 41, alinéa 4, de la Constitution. De plus, par la force des choses, l'article 39*bis* de la Constitution prévoyant l'adoption d'un décret spécial ou d'une ordonnance spéciale, il interdit par là même d'organiser une consultation populaire régionale relative aux modalités d'organisation des consultations populaires régionales.

La cinquième balise posée par les auteurs de la révision « se déduit du fait que l'organisation de toute consultation populaire doit aussi respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales »¹²⁶. Cette formulation sibylline semble interdire, par exemple, des consultations populaires régionales sur des questions discriminatoires ou qui violent, potentiellement ou certainement, les libertés fondamentales d'un ou plusieurs individus. La portée exacte de cette balise pose également question : dans une conception extensive, toute question peut potentiellement toucher, directement ou indirectement, aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales. En particulier, on peut penser au droit de propriété, à la liberté religieuse ou d'expression : cela signifierait-il que tout enjeu urbanistique serait exclu du champ de la consultation populaire régionale dès lors qu'il entre en conflit avec un droit de propriété ?

¹²⁰ *Ibidem*, p. 5-6.

¹²¹ Chambre des représentants, Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Révision de la Constitution : proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution. Proposition de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales. Révision de la Constitution : proposition de révision de l'article 142 de la Constitution. Rapport*, n° 2966/3, 22 novembre 2013, p. 7. Cf. aussi : « On ne va pas interroger les citoyens sur la possibilité de supprimer leurs impôts » (Sénat, Commission des Affaires institutionnelles, *Projet de texte portant insertion d'un article 39bis dans la Constitution. Projet de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales. Rapport*, n° 2372/3, 12 décembre 2013, p. 9).

¹²² Dans le même sens, A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 566.

¹²³ Il semble légitime de s'interroger sur cette affirmation. Certes, l'exigence de majorité spéciale élargit l'assise *représentative* que doit recueillir un texte au sein du Parlement ; mais cela ne lui garantit pas pour autant une assise *démocratique* plus large.

¹²⁴ Chambre des représentants, *Révision de la Constitution. Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution*, n° 2966/1, 24 juillet 2013, p. 6.

¹²⁵ Sur cette notion, cf. Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *op. cit.*

¹²⁶ Chambre des représentants, *Révision de la Constitution. Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution*, n° 2966/1, 24 juillet 2013, p. 6.

Enfin, la sixième balise touche au rôle d'organe de contrôle que le constituant a entendu faire jouer à la Cour constitutionnelle¹²⁷. L'article 142, alinéa 4, de la Constitution – modifié en parallèle de l'insertion de l'article 39bis – prévoit que la Cour constitutionnelle « statue par voie de décision sur chaque consultation populaire visée à l'article 39bis, préalablement à son organisation, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi »¹²⁸. Concrètement, la Cour constitutionnelle a à exercer un contrôle préventif sur toute consultation populaire régionale. Son contrôle porte sur la conformité de ladite consultation avec les dispositions dont cette instance assure classiquement le respect par voie d'arrêt (c'est-à-dire les dispositions du Titre II et les articles 143, 170, 172 et 191 de la Constitution, ainsi que les règles répartitrices de compétences), ainsi qu'avec « les obligations internationales et supranationales de la Belgique »¹²⁹. Enfin, la Cour constitutionnelle doit contrôler la conformité de tout décret ou ordonnance organisant une consultation populaire régionale donnée avec les prescrits de l'article 39bis de la Constitution, mais également avec les prescrits du décret ou ordonnance spécial organique pris en vertu de cet article constitutionnel.

Quelle est la nature exacte de ce contrôle ? La Cour constitutionnelle doit « décider qu'une consultation populaire [régionale] méconnaît [les normes susdites] si elle juge que la formulation de la question ou une des réponses proposées ne pourrait trouver aucune justification admissible au regard de ces normes » ; par contre, la Cour ne peut « pas contester la constitutionnalité de la consultation populaire si la question posée et toutes les réponses proposées sont susceptibles de justification »¹³⁰. Le constituant a laissé ouverte la question de savoir au regard de quels critères la Cour constitutionnelle aura à juger du caractère « admissible » ou non de la justification de la formulation de la question ; certains juristes craignent que ce genre de question ne limite sérieusement l'effectivité des consultations populaires régionales¹³¹. Par ailleurs, le contrôle de la Cour constitutionnelle est préventif, obligatoire et contraignant. Concrètement, la Cour doit être nécessairement consultée avant l'organisation de toute consultation populaire régionale. Elle dispose alors d'un délai de 60 jours pour se prononcer. Ce délai étant un délai d'ordre¹³², « la consultation populaire [régionale] ne peut pas (...) être organisée tant que la Cour constitutionnelle n'a pas statué »¹³³. Théoriquement, il est donc possible d'envisager qu'une consultation populaire régionale donnée ne puisse jamais avoir lieu parce que la Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée de manière préventive sur la formulation de la question posée et des réponses proposées.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 6-8.

¹²⁸ Révision de l'article 142 de la Constitution du 6 janvier 2014, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

¹²⁹ Chambre des représentants, *Révision de la Constitution. Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution*, n° 2966/1, 24 juillet 2013, p. 6-7.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 7.

¹³¹ Cf. A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale », *op. cit.*, p. 572-573.

¹³² *Ibidem*, p. 573 ; M. VERDUSSEN, « Cour constitutionnelle », in M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 292 ; H. DUMONT, « La Cour constitutionnelle et les juridictions administratives : des réformes inachevées », in H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, p. 47.

¹³³ Article 30ter, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (*Moniteur belge*, 7 janvier 1989), tel qu'inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales (*Moniteur belge*, 31 janvier 2014).

Ces six balises forment le cadre constitutionnel de la consultation populaire régionale. La Région qui décide de mettre en œuvre la possibilité qui lui est ouverte par l'article 39bis de la Constitution se trouve dans l'obligation de respecter au minimum ces exigences constitutionnelles (notamment dans le décret spécial ou l'ordonnance spéciale organique par laquelle elle fixe le cadre des consultations populaires régionales sur son territoire).

4.2.3. En Région wallonne : le décret spécial du 19 juillet 2018

La possibilité ouverte par l'article 39bis de la Constitution a été mise en œuvre par la Région wallonne à l'issue d'un processus législatif turbulent et maintes fois retardé. S'il n'entre pas dans l'objet du présent *Courrier hebdomadaire* d'analyser ce processus dans les détails, il demeure néanmoins intéressant d'en présenter les principales étapes.

Quatre propositions de décret visant à instituer la consultation populaire régionale en Wallonie ont été déposées : la première le 16 octobre 2014 par le PP¹³⁴, la deuxième le 8 décembre 2014 par la majorité PS/CDH de l'époque¹³⁵, la troisième le lendemain par le MR et Écolo¹³⁶, et la quatrième le 15 juillet 2016 par une coalition de circonstance rassemblant le PS, le MR, le CDH et un député indépendant (ex-PP)¹³⁷. Prise pour base des discussions, cette dernière proposition est adoptée en commission le 28 juin 2018¹³⁸, puis en séance plénière du Parlement wallon le 18 juillet 2018¹³⁹. Daté du lendemain, le décret spécial est publié au *Moniteur belge* du 28 septembre 2018¹⁴⁰ ; il entrera en vigueur à une date qui devra être déterminée par un second décret, adopté à la majorité simple.

Le décret, tel qu'adopté, permet à 60 000 habitants de la Région, dont au moins 2 % des habitants dans la majorité des circonscriptions électorales régionales, de demander l'organisation d'une consultation populaire régionale. Par habitant, le décret vise toute personne qui est inscrite au registre de la population d'une commune wallonne et qui est âgée de seize ans accomplis. Le Parlement wallon peut également, à la majorité simple de ses membres, organiser pareille consultation.

¹³⁴ Parlement wallon, *Proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional*, n° 42/1, 16 octobre 2014. Il s'agit du seul texte qui ne propose pas d'adopter un décret spécial.

¹³⁵ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional*, n° 79/1, 8 décembre 2014.

¹³⁶ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale*, n° 83/1, 9 décembre 2014.

¹³⁷ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial instituant la consultation populaire*, n° 559/1, 15 juillet 2016.

¹³⁸ Parlement wallon, Commission spéciale relative au renouveau démocratique, *Compte rendu intégral*, n° 170, 28 juin 2018, p. 1-28. Cf. aussi Parlement wallon, Commission spéciale relative au renouveau démocratique, *Proposition de décret introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional. Proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional. Proposition de décret spécial visant à instituer la consultation populaire régionale. Proposition de décret spécial instituant la consultation populaire. Rapport*, n° 42/3 - 79/3 - 83/3 - 559/29, 28 juin 2018.

¹³⁹ Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, n° 23, 18 juillet 2018, p. 95-116. Cf. aussi Parlement wallon, *Proposition de décret spécial instituant la consultation populaire. Texte adopté en séance plénière*, n° 559/35, 18 juillet 2018.

¹⁴⁰ Décret spécial wallon du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire, *Moniteur belge*, 28 septembre 2018.

La consultation populaire régionale peut porter sur toute compétence exclusivement attribuée à la Région wallonne. Elle peut comprendre au plus deux questions, auxquelles il doit être répondu par « oui » ou par « non ». Une consultation populaire régionale et une consultation populaire communale ou provinciale ne peuvent avoir lieu le même jour. Il est cependant tout à fait possible d'organiser deux consultations populaires régionales en même temps. Au cours d'une législature, il ne peut, par ailleurs, être organisé qu'une consultation populaire régionale sur un même objet – et pas plus d'une consultation populaire régionale par semestre. Enfin, comme évoqué *supra*, la consultation populaire régionale ne peut être organisée que si la Cour constitutionnelle a, au préalable, statué favorablement sur la demande d'organisation. Les résultats ne sont dépouillés que si 10 % au moins des habitants de la Région ont participé, et à la condition que 10 % au moins des habitants de chaque circonscription électorale régionale aient émis un suffrage. Un décret adopté à la majorité simple devra fixer les modalités pratiques d'organisation, de dépouillement et d'élaboration des résultats de la consultation.

À l'heure de publier ces lignes, la Région wallonne est la seule des trois Régions à avoir adopté un texte mettant en œuvre la possibilité ouverte par l'article 39*bis* de la Constitution. Cependant, comme on l'aura compris, le décret spécial wallon du 19 juillet 2018 n'est, à l'heure actuelle, pas encore entré en vigueur : cela ne se produira qu'à la date qui sera déterminée par un décret qui, lui, reste à adopter. L'entrée en vigueur du décret spécial est donc différée – potentiellement pour longtemps.

4.2.4. En Région de Bruxelles-Capitale

En Région de Bruxelles-Capitale, deux propositions d'ordonnance spéciale ont été déposées : la première le 3 mars 2015 par le groupe Écolo-Groen ¹⁴¹, et la deuxième le 12 juin 2015 par le groupe MR ¹⁴². Elles ont été prises en considération par le Parlement, respectivement le 19 février 2016 et le 4 décembre 2015, et renvoyées à la commission des Finances et des Affaires générales. Le dossier n'a pas évolué depuis lors.

4.2.5. En Région flamande

Au Parlement flamand, trois textes ont également été déposés. Le premier est une proposition de décret spécial déposée le 16 septembre 2015 par Wouter Vanbesien (Groen) ¹⁴³ ; après son renvoi en commission, elle a été retirée le 27 avril 2016. Le même jour, elle a été remplacée par une autre proposition de décret spécial déposée par le même député ¹⁴⁴. Ce deuxième texte a été rejeté en séance plénière le 21 février 2018.

¹⁴¹ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition d'ordonnance spéciale organique de la consultation populaire régionale*, n° 108/1, 3 mars 2015.

¹⁴² Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition d'ordonnance spéciale visant à renforcer la démocratie participative en instituant la consultation populaire en Région de Bruxelles-Capitale*, n° 180/1, 12 juin 2015.

¹⁴³ Parlement flamand, *Voorstel van bijzonder decreet houdende de organisatie van volksraadplegingen in het Vlaamse Gewest*, n° 471/1, 16 septembre 2015.

¹⁴⁴ Parlement flamand, *Voorstel van bijzonder decreet houdende de organisatie van volksraadplegingen in het Vlaamse Gewest*, n° 749/1, 27 avril 2016.

À la même date a également été rejetée une proposition de décret spécial émanant de six parlementaires VB, qui avait été déposée le 22 juin 2016¹⁴⁵. À l'heure de publier ces lignes, aucune autre proposition n'a été déposée pour mettre en œuvre l'habilitation du constituant en Flandre.

¹⁴⁵ Parlement flamand, *Voorstel van bijzonder decreet houdende instelling van een Vlaamse volksraadpleging*, n° 838/1, 22 juin 2016.

5. CONSULTATION POPULAIRE ET RÉFÉRENDUM AU NIVEAU LOCAL

Comme à tous les niveaux de pouvoir, le référendum local (c'est-à-dire au niveau provincial ou au niveau communal) est majoritairement considéré comme contraire à la Constitution. Au contraire, la constitutionnalité de la consultation populaire locale n'est aujourd'hui plus douteuse : après l'adoption, en 1995, 1997 et 1999, de diverses lois visant à encadrer la pratique, l'article 41 de la Constitution a été révisé en 1999 pour offrir un fondement constitutionnel explicite à ces techniques participatives. Avant cela déjà, la question de la constitutionnalité de la consultation populaire organisée au niveau communal faisait l'objet d'une analyse nuancée : la section de législation du Conseil d'État se montrait clément, tant que la consultation populaire communale se tenait dans un cadre bien précis. La consultation populaire au niveau provincial était, quant à elle, considérée comme inconstitutionnelle par cette instance.

Depuis la régionalisation des matières liées aux pouvoirs locaux, et plus précisément depuis la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, ce n'est plus l'Autorité fédérale qui est compétente pour encadrer les consultations populaires locales, mais les trois Régions. Ce sont donc trois cadres normatifs régionaux différents qui, aujourd'hui, régissent la consultation populaire locale (au niveau communal et également, en Wallonie et en Flandre, au niveau provincial).

5.1. LE RÉFÉRENDUM LOCAL

Le référendum local a toujours été jugé inconstitutionnel par la section de législation du Conseil d'État et par la doctrine majoritaire¹⁴⁶. Dans les grandes lignes, le raisonnement qui aboutit à cette conclusion est semblable à celui qui est tenu pour tous les autres niveaux de pouvoir (cf. *supra*). L'article 41 (ancien article 31) de la Constitution dispose que « les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ». Et la section de législation du Conseil d'État de conclure dans son avis du 15 mai 1985 : « Pour le règlement de ces intérêts, à l'égard desquels les provinces et les communes

¹⁴⁶ Cf. notamment, R. WILKIN, *Précis du droit communal*, Bruxelles, Bruylant, 1959, p. 114-115.

exercent des compétences propres, l'intervention directe des citoyens pour prendre quelque décision que ce soit est donc exclue en vertu de la Constitution même »¹⁴⁷.

Dès lors, il est majoritairement admis que ni les communes ni les provinces ne peuvent organiser de référendum.

5.2. LA CONSULTATION POPULAIRE LOCALE

Depuis la légalisation (1995 et 1997) puis la constitutionnalisation (1999) des consultations populaires locales, il ne fait plus aucun doute qu'une commune ou une province peut décider de consulter ses habitants. Avant cela déjà, la consultation populaire communale (mais pas la consultation populaire provinciale) était considérée comme permise par la section de législation du Conseil d'État, même en dehors de tout cadre légal formel.

5.2.1. Les consultations populaires locales avant 1995

Avant 1995 (pour le niveau communal) et 1997 (pour le niveau provincial), les consultations populaires locales ne bénéficiaient d'aucun cadre juridique formel. Pourtant, une pratique, loin d'être marginale, avait de longue date permis aux communes de s'enquérir de l'avis de leurs habitants sur certaines questions.

Un cadre juridique informel

Si c'est la loi du 10 avril 1995 qui organise pour la première fois légalement la tenue de consultations populaires au niveau communal (cf. *infra*), celles-ci ne sont cependant pas nées avec cette loi¹⁴⁸. En effet, des consultations populaires communales ont été organisées avant cette date en Belgique, même si l'on ne peut pas parler pour autant de tradition établie.

Un « cadre juridique implicite » existait alors. Comme l'expose le sénateur Maurice De Kerpel (CVP) dans une question écrite en octobre 1980¹⁴⁹, une consultation populaire communale est considérée comme légale dès lors qu'elle respecte l'intérêt communal, l'intérêt général et la loi (communale et provinciale)¹⁵⁰. Il ajoute que le libellé des questions est géré par le conseil communal, selon les articles 65, alinéa 3, et 71 de la loi communale

¹⁴⁷ Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire au sujet des missiles de croisière (...)*. Avis [n° 15.853] du Conseil d'État [du 15 mai 1985], n° 783/2, s.d. [27 septembre 1985], p. 10-11.

¹⁴⁸ Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire au sujet des missiles de croisière (...)*. Avis [n° 15.853] du Conseil d'État [du 15 mai 1985], n° 783/2, s.d. [27 septembre 1985], p. 20-21.

¹⁴⁹ Sénat, *Bulletin des questions et réponses*, 27 janvier 1981, p. 606-607.

¹⁵⁰ Cf. G. GENERET, « La consultation populaire communale », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1576, 1997, p. 5.

– devenus depuis lors les articles 93 (publicité des séances)¹⁵¹ et 99, alinéa 1 (majorité absolue)¹⁵², de la nouvelle loi communale. Cette considération emporte une conséquence claire, à savoir que seuls les élus communaux peuvent consulter la population ; les citoyens n'ont en aucun cas le droit d'exiger l'organisation d'une consultation populaire communale. Deux mois plus tard, en décembre 1980, le ministre de l'Intérieur et du Budget du gouvernement Martens IV (CVP/PS/SP/PSC), Guy Mathot (PS), indique, à l'occasion d'une question orale, que c'est l'autorité de tutelle qui a le dernier mot sur la consultation populaire communale¹⁵³. De même, dans son avis du 15 mai 1985, la section de législation du Conseil d'État note que la Constitution n'interdit en rien la consultation populaire au niveau communal.

Il est intéressant de revenir ici sur le raisonnement qui permet à la section de législation du Conseil d'État d'aboutir à la conclusion de la constitutionnalité de la consultation populaire communale. Son point de départ laisse pourtant à penser que, comme la consultation populaire aux autres niveaux de pouvoir, la consultation populaire locale (qu'il s'agisse du niveau communal ou du niveau provincial) doit être considérée comme violant la Constitution : « Le problème de l'organisation d'une consultation populaire dans une province ou dans une commune ne se présente pas de manière sensiblement différente de celui de l'organisation d'une consultation populaire dans l'ensemble du pays »¹⁵⁴. S'appuyant sur son exposé relatif au référendum local, la section de législation du Conseil d'État ajoute, logiquement, que, « dans la mesure où une consultation des électeurs est de nature à contraindre, en fait, l'autorité provinciale ou 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 constitutionnelles »¹⁵⁵. Cette considération sonne le glas de la consultation populaire provinciale, au sujet de laquelle la section de législation précise que « le caractère représentatif du conseil provincial est confirmé par l'article 62 de la loi provinciale (...). La consultation de la population de la province est donc exclue pour trancher des questions d'intérêt provincial »¹⁵⁶.

Curieusement, cependant, la condamnation ne frappe que la consultation populaire provinciale. En effet, enchaînant sur la consultation populaire communale, la section de législation du Conseil d'État admet que, « dans les communes, il existe une certaine pratique selon laquelle des consultations des habitants sont organisées, en conformité avec les décisions ministérielles »¹⁵⁷. L'existence de cette pratique semble justifier, aux yeux de la section de législation, un traitement différencié, en matière d'organisation de consultations populaires entre le niveau communal et tous les autres niveaux de pouvoir. En effet, « même dans ces limites, cette pratique ne peut être considérée comme compatible

¹⁵¹ « Les séances du conseil communal sont publiques. Sous réserve de l'art. 96, le conseil communal, statuant à la majorité des deux tiers des membres présents peut, dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité, décider que la séance ne sera pas publique. »

¹⁵² « Les résolutions sont prises à la majorité absolue des suffrages ; en cas de partage, la proposition est rejetée. »

¹⁵³ Y. LEJEUNE, J. REGNIER, « Belgique », *op. cit.*, p. 38-40.

¹⁵⁴ Chambre des représentants, *Proposition de loi instituant la consultation populaire au sujet des missiles de croisière (...). Avis [n° 15.853] du Conseil d'État [du 15 mai 1985]*, n° 783/2, s.d. [27 septembre 1985], p. 20-21.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 21.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

avec la Constitution et avec le caractère représentatif des institutions communales qu'à la condition que la consultation des habitants ne tende pas à faire trancher par ceux-ci une question qui relève de la politique communale, c'est-à-dire de l'appréciation de ce qui est opportun du point de vue de l'intérêt communal »¹⁵⁸. Pour clarifier cette formulation sibylline, deux exemples sont donnés. D'une part, ne serait pas constitutionnelle une consultation populaire communale qui viserait à soumettre à la population des nominations à faire par le conseil communal. D'autre part et à l'inverse, « 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 et dans celui de la voirie »¹⁵⁹. Enfin, afin d'affirmer de manière plus forte que la consultation populaire communale est possible, la section de législation du Conseil d'État ajoute qu'il n'est « pas nécessaire de légiférer pour donner un fondement légal à la pratique déjà suivie en cette matière »¹⁶⁰.

La section de législation du Conseil d'État a ici une position quelque peu incohérente. Elle admet que la question de la constitutionnalité de la consultation populaire communale ne se pose pas dans des termes radicalement différents de celle de la constitutionnalité de la consultation populaire à tout autre niveau de pouvoir (dont le niveau provincial) ; dès lors, tout comme pour les autres niveaux de pouvoir, elle devrait conclure à l'inconstitutionnalité de la consultation populaire communale. Or, pour une raison qu'elle n'explique pas, elle aboutit à la conclusion inverse. Pourquoi estime-t-elle qu'il n'y a pas d'objection à permettre aux communes de « s'informer de certaines préoccupations de leurs habitants », mais que ni les provinces ni les autres niveaux de pouvoir n'ont, eux, le droit de « s'informer » de la sorte ? De deux choses l'une : soit l'on considère que pareille objection n'existe pas, mais alors il faut reconnaître la constitutionnalité de la consultation populaire à tous les niveaux de pouvoir (ou, *a minima*, au niveau communal *et* au niveau provincial), soit l'on considère que la consultation populaire est inconstitutionnelle en soi, et il n'est alors pas cohérent de l'autoriser au seul niveau communal. Manifestement, la section de législation du Conseil d'État joue ici un rôle de funambule : elle doit concilier, d'une part, un cadre constitutionnel interprété de manière rigide et, d'autre part, une pratique bien ancrée au niveau des communes, qu'elle ne veut pas mettre hors-la-loi.

Cette constitutionnalité de la consultation populaire communale n'est cependant admise par la section de législation du Conseil d'État que sous la réserve qu'une triple condition soit remplie. *Primo*, une telle consultation ne peut emporter aucun caractère décisoire. *Secundo* et surtout, elle ne peut concerner que des matières d'intérêt communal. *Tertio* et enfin, pareille consultation ne doit pas violer la loi ni blesser l'intérêt général. À cela s'ajoute également une condition implicite mais certaine : la consultation populaire communale doit être organisée à l'initiative des élus communaux, sans que ceux-ci ne puissent y être forcés par les citoyens. En effet, la section de législation estime par ailleurs que serait inconstitutionnelle toute mesure prévoyant qu'un nombre réduit d'habitants de la commune puisse « exiger l'organisation d'un référendum d'avis »¹⁶¹. Ce point se retrouvera explicitement dans l'exposé des motifs du projet de loi qui aboutira à la loi

¹⁵⁸ *Ibidem.*

¹⁵⁹ *Ibidem.*

¹⁶⁰ *Ibidem.*

¹⁶¹ *Ibidem.*

du 25 avril 1995 instaurant la consultation populaire communale : « Bien que le projet de loi prévoit la possibilité d'une initiative populaire, il faut souligner que cet aspect ne présente pas non plus de caractère contraignant. Il appartient toujours au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins de prendre la décision finale sur l'organisation ou non d'une consultation »¹⁶². Un raisonnement *a contrario* permet donc de conclure que le fait d'imposer aux élus communaux l'organisation d'une consultation populaire communale à la demande des citoyens serait, pour la section de législation du Conseil d'État comme pour le législateur, contraire à la Constitution.

Cela étant, comme nous allons le voir maintenant, les consultations populaires communales ayant lieu dans ce cadre juridique non formalisé ne respectent pas forcément celui-ci de manière stricte. En particulier, les enjeux soulevés par les différents exemples de consultation populaire communale antérieurs à 1995 que nous avons pu retrouver semblent, pour nombre d'entre eux, s'éloigner des simples enjeux communaux. Cet écart notable entre les principes et la pratique s'explique en partie par le fait qu'il n'existe alors aucun cadre légal clair pour encadrer les consultations populaires communales, et donc peu de possibilités réelles de sanctionner la violation des principes – ce que, au demeurant, la section de législation du Conseil d'État pointe dans son avis précité.

Une pratique relativement courante

Diverses consultations populaires communales sont à recenser avant la loi du 10 avril 1995, dont voici quelques exemples.

La première intervient dans les six communes dites des Fourons (Mouland, Fouron-le-Comte, Fouron-Saint-Martin, Fouron-Saint-Pierre, Teuven et Remersdaal)¹⁶³. En effet, le 9 octobre 1962, le Sénat a adopté une loi visant entre autres à transférer ces six communes de la province de Liège vers la province de Limbourg. Pourtant, la majorité des 4 000 habitants des Fourons se revendiquent francophones et pro-liégeois et s'opposent donc à ce transfert ; ils sont emmenés par la liste électorale Retour à Liège, soutenue par le Mouvement wallon. Afin d'empêcher le transfert, une consultation populaire communale est organisée le 28 octobre 1962 – soit avant le second vote à la Chambre¹⁶⁴ –, à l'initiative d'une commission d'enquête instaurée par le conseil provincial de Liège sur la base des articles 83 et 84 de la loi provinciale. Sont invités à voter les 2 474 électeurs inscrits en vue des scrutins législatifs (c'est-à-dire les Belges âgés de 21 ans révolus). Les élus néerlandophones ont appelé au boycott et effectivement, le jour de la consultation, l'écrasante majorité des pro-limbourgeois refusent de participer à une initiative qu'ils estiment illégale. Il y a 1 676 votants (soit un taux de participation de 67,8 %), dont 1 562 se prononcent en faveur du maintien de leurs communes dans la province de Liège (avec un régime linguistique français et des facilités pour le néerlandais), soit 93,2 % des votes valablement exprimés. Au total donc, l'opinion pro-liégeoise est celle d'au moins 63,1 % de l'électorat fouronnais. Trois jours plus tard, la loi portant transfert des Fourons

¹⁶² Sénat, *Projet de loi complétant la nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale*, n° 1338/1, 6 mars 1995, p. 2.

¹⁶³ Cf. « Le problème des Fourons de 1962 à nos jours », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 859, 1979, p. 17-19 et 21 ; S. RILLAERTS, « La frontière linguistique, 1878-1963 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2069-2070, 2010, p. 67-70.

¹⁶⁴ S. RILLAERTS, « La frontière linguistique, 1878-1963 », *op. cit.*, p. 67.

au Limbourg est toutefois définitivement adoptée par la Chambre. Elle devient la loi du 8 novembre 1962 modifiant les limites de provinces, arrondissements et communes, est publiée au *Moniteur belge* le 22 novembre 1962 et entre en vigueur le 1^{er} septembre 1963.

Parallèlement, le Mouvement wallon encourage la tenue de diverses consultations populaires communales afin de demander l'organisation d'une consultation populaire générale voire d'un référendum d'initiative populaire permettant aux Wallons de se prononcer sur l'avenir de leur région, et ce faisant de marquer le soutien de la population à la résistance des Fourons¹⁶⁵. Ainsi, en 1965, quelques localités de Wallonie sont choisies comme « communes-témoins » pour tenir une consultation populaire organisée et contrôlée par leur conseil communal : Rebecq-Rognon en mars, Geest-Gérompont, Petit-Rosière, Mont-Saint-André et Bomal en avril, et Ensival en octobre. Une double question est posée :

- « 1. Êtes-vous d'avis que les projets de réforme de la Constitution doivent faire l'objet d'un scrutin spécial, par l'organisation d'une consultation populaire sur cette seule question ?
2. Êtes-vous d'avis qu'il y a lieu d'introduire, dans la future Constitution, la possibilité d'organiser un référendum d'initiative populaire pour permettre au corps électoral de procéder lui-même à une révision de la Constitution ? »

Les résultats montrent à chaque fois un fort soutien (au moins 55 %) aux propositions du Mouvement wallon. L'objectif affiché par cette initiative, à savoir l'organisation d'un référendum ou d'une consultation d'initiative populaire à propos de tout thème ayant un rapport avec l'avenir de la Wallonie, n'est cependant pas atteint.

On retrouve cette volonté de consulter la population dans certaines communes. Ainsi, lorsqu'il est bourgmestre de Cuesmes (province de Hainaut), entre 1965 et 1971, le militant wallon et sénateur communiste René Noël a fréquemment recours aux consultations populaires sur des questions d'intérêt local, par voie d'assemblées de quartier¹⁶⁶.

Après que la loi du 23 juillet 1971 a autorisé la fusion des communes, la direction générale des Institutions régionales et locales établit, le 6 mars 1972, un rapport précisant qu'une consultation populaire communale peut être menée pour obtenir l'accord des populations concernées ; diverses communes ont recours à cette possibilité durant les années qui suivent¹⁶⁷.

Une consultation populaire communale se déroule le 26 septembre 1974, à Nivelles (province de Brabant). Elle porte sur la question de la restauration du clocher de la collégiale Sainte-Gertrude, qui avait été en partie détruit lors de la Seconde Guerre

¹⁶⁵ « La coordination entre les mouvements wallons », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 319, 1966, p. 11, 14, 18-19, 24-25 et 29-31.

¹⁶⁶ « L'évolution du Parti communiste de Belgique (1968-1972) (I) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 562-563, 1972, p. 17 et 22.

¹⁶⁷ « Les fusions de communes : vers l'application de la loi du 23 juillet 1971 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 679, 1975, p. 27-28 ; n° 697-698, 1975, p. 20 ; n° 708, 1976, p. 13 et 22 ; n° 714, 1976, p. 17. Pour un précédent à l'organisation d'une consultation populaire préalablement à une fusion de communes, cf. « Les principaux facteurs de changement politique à la veille des élections communales du 11 octobre 1970 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 487-488, 1970, p. 17.

mondiale. Les habitants optent en majorité pour un clocher romain à la place du clocher gothique proposé ¹⁶⁸.

En 1978, c'est en pleine expansion de l'énergie nucléaire que le conseil communal d'Andenne (province de Namur) décide de demander l'avis de la population au sujet de l'implantation d'une centrale nucléaire dans la commune. La date est fixée au 1^{er} octobre, et il s'ensuit un affrontement entre militants écologistes (qui font peser une pression sur ce dossier depuis plusieurs années), principalement les Amis de la Terre, et autorités communales ; toutefois, les deux parties finissent par s'unir en septembre. Le 1^{er} octobre 1978, la population s'oppose à 84 % au projet de centrale nucléaire. Les autres possibilités envisagées seront définitivement enterrées après la catastrophe de Tchernobyl survenue en 1986 ¹⁶⁹.

En 1979, la commune de Tessenderlo (province de Limbourg) invite ses citoyens à se prononcer, le 25 mars, sur l'éventuelle installation d'une entreprise présentant des risques de pollution ¹⁷⁰.

L'un des cas de figure exemplatifs du flou juridique qui prévaut à l'époque est celui des consultations populaires communales bruxelloises de l'hiver 1980-1981 concernant l'avenir institutionnel de la région ¹⁷¹. C'est le FDF qui en prend l'initiative ¹⁷², ignorant les élus néerlandophones majoritairement opposés à de telles consultations (CVP, SP, PVV et VU). Il en résulte une légalité « douteuse » ¹⁷³, pour diverses raisons, dont l'idée qu'une telle consultation dépasse largement la notion d'intérêt communal, ce qui impliquerait que les communes ne seraient pas compétentes pour décider de l'organisation de cette consultation. Par ailleurs, l'initiative reflète principalement les intérêts du FDF. En outre, à Etterbeek, le conseil communal passe outre à une mesure de suspension venant du gouverneur de la province de Brabant. Au total, 18 des 19 communes bruxelloises organisent cette consultation populaire (l'exception étant Molenbeek-Saint-Jean, qui a refusé de participer), ainsi que la commune périphérique de Linkebeek. Les habitants de ces 19 communes sont invités à s'exprimer sur des enjeux tels que l'identité de traitement entre les trois Régions, les aspects linguistiques de la future Région bruxelloise et la délimitation de l'agglomération bruxelloise. Le taux de participation est de 33,8 % dans l'ensemble des 19 communes, avec des taux très variables d'une entité à l'autre (66,8 % à Linkebeek, contre 12,2 % à Anderlecht). Il ressort notamment des résultats que les répondants sont en faveur de l'égalité de traitement entre les trois Régions (la future Région bruxelloise devant donc avoir les mêmes compétences que les deux autres Régions) et qu'ils estiment qu'il convient d'accorder des garanties linguistiques aux francophones et aux néerlandophones. Cependant, ces résultats sont biaisés par le fait que les élus néerlandophones ont appelé au boycott de cette initiative principalement francophone, que les questions ont essentiellement été choisies par des francophones

¹⁶⁸ *Le Soir*, 22 octobre 2016.

¹⁶⁹ A. MOONS, « 1969-1978 : de Tihange à Andenne », *Etopia*, n° 13, 2013, p. 149-150.

¹⁷⁰ G. GENERET, « La consultation populaire communale », *op. cit.*, p. 7.

¹⁷¹ À ce sujet, cf. L. ROWIES, « Les enjeux des consultations populaires bruxelloises de l'hiver 1980-1981 (I) » et « Les enjeux des consultations populaires bruxelloises de l'hiver 1980-1981 (II). Synthèse des résultats », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 906 et 910, 1981.

¹⁷² Le FDF défend cette idée depuis alors dix ans au moins (cf. « Les principaux facteurs de changement politique à la veille des élections communales du 11 octobre 1970 (II) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 490, 1970, p. 23).

¹⁷³ L. ROWIES, « Les enjeux des consultations populaires bruxelloises de l'hiver 1980-1981 (I) », *op. cit.*, p. 18.

et plus spécifiquement par le FDF, que le libellé des questions n'a pas été identique d'une commune à une autre (Etterbeek, Linkebeek et Woluwe-Saint-Pierre ayant modifié le libellé des sept questions établies par la conférence des bourgmestres) et que la collecte des données a également divergé selon les communes.

Enfin, le 27 juin 1982 à Florennes (province de Namur), c'est l'installation de missiles nucléaires qui est à l'origine d'une consultation de la population. En effet, dans le contexte de Guerre froide de l'époque, l'OTAN prévoit d'installer des missiles nucléaires en Belgique pour répondre à la menace des missiles de l'URSS. À Florennes, cette annonce a suscité un mouvement de protestation de la population qui, après une pétition soutenue par le parti Écolo, a mené à l'organisation d'une consultation populaire communale. Le taux de participation est de 41,5 %, et 75 % des votants se prononcent contre le stockage des missiles sur le sol communal. Le résultat est pris en compte par la majorité communale et communiqué au gouvernement Martens V¹⁷⁴. Cette consultation s'inscrit dans le cadre plus large d'un mouvement global de protestation contre les missiles nucléaires, de la part des conseils communaux de quelque 150 communes durant la période 1980-1983¹⁷⁵.

5.2.2. La légalisation et la constitutionnalisation explicites de la consultation populaire locale en 1995-1999

La consultation populaire communale reçoit un cadre juridique clair par la loi du 10 avril 1995 (dite loi Tobback), qui modifie la nouvelle loi communale (NLC) du 24 juin 1988 pour lui adjoindre un titre XV relatif à la consultation populaire communale¹⁷⁶. Ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} mai 1995¹⁷⁷. Il est à noter que, la section de législation du Conseil d'État ayant jugé qu'il n'était pas nécessaire d'avoir préalablement procédé à une révision de la Constitution, c'est en l'absence d'une assise constitutionnelle explicite que la consultation populaire communale se voit légalement consacrée.

Comme l'ont préconisé les résultats des Assises de la démocratie (cf. *supra*), le principe de la consultation populaire est ensuite étendu du seul niveau communal au niveau provincial et, surtout, il est inscrit dans la Constitution (pour les deux niveaux).

D'une part, la loi du 25 juin 1997 modifie la loi provinciale du 30 avril 1836 afin de permettre la consultation populaire provinciale¹⁷⁸. Elle entre en vigueur le 15 juillet 1997.

¹⁷⁴ B. LECHAT, *Écolo, la démocratie comme projet*, tome 1 : 1970-1986, du fédéralisme à l'écologie, Namur, Etopia, 2014.

¹⁷⁵ P. DELFORGE, « 27 juin 1982 : Florennes, consultation populaire autour des euro-missiles », *Connaitre la Wallonie*, s.d., <http://connaitrelawallonie.wallonie.be>.

¹⁷⁶ Loi du 10 avril 1995 complétant la nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale, *Moniteur belge*, 21 avril 1994. À ce propos, cf. É. LENTZEN, « Une législature de réformes institutionnelles », *op. cit.*, p. 43.

¹⁷⁷ Diverses consultations populaires seront alors organisées par des autorités communales, dont plusieurs s'éloigneront de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1995 (cf. T. GAUDIN, V. JACQUET, J.-B. PILET, M. REUCHAMPS, « Les consultations populaires communales en Wallonie », *op. cit.*) ; pour autant, la légalité douteuse de ces consultations populaires communales n'amènera pas à l'annulation de celles-ci.

¹⁷⁸ Loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1^{er} juillet 1860 apportant des modifications à la loi provinciale et à la loi communale en ce qui concerne le serment et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *Moniteur belge*, 5 juillet 1997.

Dans ce cas également, la loi est adoptée avant toute révision constitutionnelle. Cela peut sembler étonnant, dans la mesure où la section de législation du Conseil d'État avait considéré, en 1985, que, à cadre constitutionnel inchangé, la consultation populaire provinciale était « exclue pour trancher des questions d'intérêt provincial » (cf. *supra*). Cependant, consultée lors de l'élaboration de la loi, la même instance a estimé que les limites posées à la consultation populaire communale (à savoir que celle-ci n'est « admissible que si les questions ne se rapportent qu'à des objets de la compétence du conseil communal, si la réponse des habitants ne lie pas l'autorité communale et si la consultation des habitants ne tend pas à faire trancher par ceux-ci une question qui relève de la politique communale ») « peuvent être transposées à la consultation populaire provinciale »¹⁷⁹. Sans plus de développements quant au revirement de jurisprudence ainsi opéré, la section de législation a donc ouvert la porte constitutionnelle aux consultations populaires provinciales, ce qui permet à la loi du 25 juin 1997 d'être adoptée sans que ne soit contestée sa constitutionnalité.

D'autre part, la révision constitutionnelle du 12 mars 1999 (en vigueur à partir du 9 avril 1999) modifie l'article 41 de la Loi fondamentale afin d'y inscrire le principe de la consultation populaire locale¹⁸⁰. L'article 41, alinéa 5, de la Constitution dispose alors :

« Les matières d'intérêt communal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune ou la province concernée. La loi règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire. »

Comment expliquer cette constitutionnalisation, alors même que la section de législation du Conseil d'État a considéré qu'une assise constitutionnelle n'était pas nécessaire pour organiser des consultations populaires locales ? La réponse figure dans les travaux parlementaires de cette révision constitutionnelle et des deux lois adoptées dans la foulée pour permettre la consultation populaire locale d'initiative citoyenne¹⁸¹ : inscrire la consultation populaire locale dans la Constitution permet d'obliger les autorités locales à organiser une consultation populaire à la demande d'un certain nombre d'habitants. Jusqu'alors en effet, comme on l'a vu, la Constitution « ne permettait pas à une loi d'imposer au pouvoir communal l'organisation d'une consultation populaire demandée par un certain pourcentage d'électeurs »¹⁸², de même que « la loi provinciale ne permet[tait] pas d'organiser une consultation populaire à la demande des citoyens de la province »¹⁸³. Réviser la Constitution pour y inscrire explicitement la consultation populaire locale permet donc d'assurer un caractère constitutionnel aux dispositions qui entendraient permettre aux citoyens d'imposer aux autorités locales d'organiser une consultation populaire.

Par la suite, cet article 41, alinéa 5, de la Constitution est modifié à deux reprises. D'une part, le 26 mars 2005, les termes « la loi » sont remplacés par « la règle visée

¹⁷⁹ Sénat, *Proposition de loi modifiant la loi provinciale. Avis du Conseil d'État*, n° 236/8, 6 août 1996, p. 28.

¹⁸⁰ Modification à la Constitution du 12 mars 1999, *Moniteur belge*, 9 avril 1999.

¹⁸¹ Loi du 25 mars 1999 modifiant les articles 140-1 à 140-6 de la loi provinciale relatifs à la consultation populaire provinciale, *Moniteur belge*, 22 avril 1999 ; Loi du 13 mai 1999 modifiant les articles 318 à 323 de la nouvelle loi communale relatifs à la consultation populaire communale, *Moniteur belge*, 1^{er} juillet 1999.

¹⁸² Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant les articles 318 à 323 de la nouvelle loi communale, relatifs à la consultation populaire communale*, n° 1174/1, 10 septembre 1997, p. 1.

¹⁸³ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant les articles 140-1 à 140-6 de la loi provinciale*, n° 1175/1, 10 septembre 1997, p. 1.

à l'article 134 »¹⁸⁴ (c'est-à-dire le décret ou l'ordonnance) ; il s'agit là de la conséquence de la régionalisation des compétences liées aux pouvoirs subordonnés (cf. *infra*). D'autre part, le 6 janvier 2014 le niveau supracommunal est ajouté¹⁸⁵. Désormais, l'article dispose par conséquent :

« Les matières d'intérêt communal, supracommunal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune, la collectivité supracommunale ou la province concernée. La règle visée à l'article 134 règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire. »

La Constitution se borne donc à autoriser la consultation populaire locale. En ce qui concerne ses modalités, elle ne fait que renvoyer au décret ou à l'ordonnance, après cependant avoir posé en principe que la consultation populaire, à ce niveau de pouvoir, ne peut concerner que des questions d'intérêt communal, supracommunal ou provincial.

Quant à lui, le référendum reste toujours interdit au niveau local, comme il l'est à tous les niveaux de pouvoir en vertu de la thèse qui prévaut majoritairement (cf. *supra*). Le constituant a été très clair à ce sujet en 1999 : un amendement visant à instaurer un référendum communal plutôt que la consultation populaire communale avait été introduit par Geert Versnick (VLD), mais avait alors été rejeté¹⁸⁶.

5.2.3. Depuis la régionalisation des lois communale et provinciale : quatre cadres normatifs

En son article 4, la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés¹⁸⁷ transfère aux trois Régions les compétences liées aux pouvoirs subordonnés (à quelques exceptions près, qui demeurent dans le giron de l'Autorité fédérale)¹⁸⁸.

La question se pose alors de savoir si, puisque la consultation populaire locale n'est pas explicitement visée par le transfert de compétences opéré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, cette matière est ou non transférée aux Régions. Elle se pose d'autant plus que l'article 41 de la Constitution, qui a été modifié en 1999 afin d'y inscrire le principe de la consultation populaire locale, dispose alors que « la loi règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire » (cf. *supra*). Or, cette modification de l'article 41 étant postérieure à 1980, les termes « la loi » devraient être interprétés comme visant la loi *fédérale*, (conformément à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié en 2001)¹⁸⁹. Cette

¹⁸⁴ Révision de la Constitution (article 41) du 26 mars 2005, *Moniteur belge*, 7 avril 2005.

¹⁸⁵ Révision de l'article 41 de la Constitution du 6 janvier 2014, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

¹⁸⁶ Chambre des représentants, *Révision de la Constitution. Révision de l'article 41 de la Constitution. Amendement présenté après le dépôt du rapport*, n° 1177/5, 15 juillet 1998.

¹⁸⁷ *Moniteur belge*, 3 août 2001.

¹⁸⁸ Ces exceptions concernent à titre principal ce qui a été défini dans la loi du 9 août 1988 (dite « de pacification ») portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux (*Moniteur belge*, 13 août 1988).

¹⁸⁹ Cet article prévoyait : « Le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11 [de la LSRI], sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi ».

interprétation ne sera pas suivie, ni par l'Autorité fédérale ni par les Régions, dans la mesure où les travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 ont clairement fait référence à la consultation populaire locale comme une matière transférée¹⁹⁰. L'article 41 de la Constitution sera par ailleurs modifié le 26 mars 2005 afin de consolider la compétence régionale en la matière, en remplaçant les termes « la loi » par « la règle visée à l'article 134 »¹⁹¹, c'est-à-dire le décret ou l'ordonnance.

Fortes de cette nouvelle compétence, les Régions ont chacune légiféré en matière de consultation populaire locale. La Région wallonne a, en 2004, adopté le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)¹⁹², qui remplace la nouvelle loi communale et la loi provinciale sur son territoire. La Région de Bruxelles-Capitale n'a pas adopté de texte organique propre. En conséquence, la nouvelle loi communale continue à s'appliquer aux 19 communes bruxelloises, telle cependant qu'elle a été modifiée par la Région. Bien entendu, le territoire de la Région bruxelloise étant extra-provincialisé depuis le 1^{er} janvier 1995, la loi provinciale n'y est pas d'application. Enfin, la Région flamande a adopté deux décrets organiques en matière de pouvoirs locaux : le *gemeentedecreet* du 15 juillet 2005¹⁹³ et le *provinciedecreet* du 9 décembre 2005¹⁹⁴, qui remplacent respectivement la nouvelle loi provinciale et la loi provinciale sur le territoire flamand.

En outre, depuis la législature 2014-2019, la Communauté germanophone est compétente en matière de consultation populaire communale en région de langue allemande, et a adopté en conséquence le décret communal du 23 avril 2018¹⁹⁵.

En Région wallonne

En Région wallonne, l'organisation de la consultation populaire locale est réglée par les articles L1141-1 à L1141-13 (niveau communal)¹⁹⁶ et L2214-1 à L2214-12 (niveau provincial) du CDLD. En revanche, le législateur wallon n'a pas prévu la possibilité d'organiser une consultation populaire au niveau supracommunal.

De manière générale, le régime de chacun des deux types de consultation populaire locale pouvant être organisés en Wallonie est issu du régime de la nouvelle loi communale (sur laquelle s'était largement calquée la loi provinciale à cet égard), moyennant quelques adaptations.

La consultation populaire peut être organisée à l'initiative du conseil communal ou du conseil provincial, mais également à la demande des habitants de la commune ou de la

¹⁹⁰ Cf. Sénat, Commission des Affaires institutionnelles, *Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés. Rapport*, n° 709/7, 23 mai 2001, p. 9 : « La législation relative à la consultation populaire [locale] (...) [figure] parmi les matières qui, sur base de la législation organique, seront de la compétence régionale ».

¹⁹¹ Révision de la Constitution (article 41) du 26 mars 2005, *Moniteur belge*, 7 avril 2005.

¹⁹² Arrêté du gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, *Moniteur belge*, 12 août 2004 (confirmé par un décret wallon du 27 mai 2004 : *Moniteur belge*, 12 août 2004).

¹⁹³ *Moniteur belge*, 31 août 2005.

¹⁹⁴ *Moniteur belge*, 29 décembre 2005.

¹⁹⁵ *Moniteur belge*, 6 juin 2018.

¹⁹⁶ Pour un exposé approfondi, cf. T. GAUDIN, V. JACQUET, J.-B. PILET, M. REUCHAMPS, « Les consultations populaires communales en Wallonie », *op. cit.*

province. Pour être recevable, l'initiative des citoyens doit être adressée au collège *ad hoc* et être accompagnée de tout document susceptible d'éclairer les autorités sur la consultation. De plus, la demande de consultation populaire doit être soutenue par un certain nombre d'habitants, qui varie en fonction du niveau de pouvoir envisagé et de la population de la commune ou de la province. Après réception de la demande, les autorités concernées doivent contrôler si les signatures des habitants qui soutiennent la consultation populaire sont valables. Dès que le nombre de signatures valables requis est atteint, le collège clôt son contrôle.

Le sort de la consultation populaire, à ce stade, dépend du niveau de pouvoir concerné. Au niveau provincial, si le nombre de signatures valables requis est atteint, le conseil provincial est tenu d'organiser la consultation. En revanche, au niveau communal, ce n'est qu'en cas d'acceptation de la consultation par le collège que le conseil organise la consultation populaire.

La consultation populaire locale ne peut prendre qu'une forme bien précise : elle doit consister en une ou plusieurs questions auxquelles il sera répondu soit par « oui » soit par « non ». Par ailleurs, ces questions ne peuvent porter que sur des matières qui relèvent de la compétence d'avis ou de décision du conseil ou du collège concerné et qui relèvent de l'intérêt communal ou provincial. Le CDLD prévoit également diverses exclusions en son article L1141-6. Par ailleurs, un même objet ne peut être soumis à la population qu'une seule et unique fois au cours d'une même législature.

Lorsque la décision est prise d'organiser une consultation populaire, les autorités publient une brochure explicative, au moins un mois avant la date de la consultation. Le scrutin se tient un dimanche, de 8 à 13 heures. La détermination de la date est soumise à deux règles. D'une part, aucune consultation populaire locale ne peut être organisée dans les 40 jours précédant une élection législative, ni dans les 16 mois précédant une élection locale. D'autre part, la population ne peut être consultée qu'une fois par semestre et six fois au plus au cours de la mandature locale. Il est bien entendu que cette seconde limitation concerne les consultations populaires organisées à un même niveau : rien ne s'oppose par exemple à ce que, au cours du même semestre, les habitants d'une commune soient consultés par les autorités communales, puis par les autorités provinciales.

La participation au scrutin n'est pas obligatoire. Sont appelées à prendre part à la consultation populaire locale les personnes inscrites ou mentionnées au registre de la population (de la commune ou d'une commune de la province), âgées de 16 ans accomplis et jouissant de leurs droits civils et politiques. Cela implique donc que tout habitant de la commune ou de la province, même étranger, peut participer à la consultation populaire s'il a 16 ans et qu'il est inscrit au registre de la population. Il n'est donc pas nécessaire d'être un électeur communal, ou provincial pour exprimer un vote lors d'une consultation populaire locale.

Les résultats ne sont dépouillés que si le taux de participation (calculé en divisant le nombre de personnes ayant émis un vote par le nombre d'habitants de la commune ou de la province) atteint au moins 10 %. Le conseil communal ou provincial doit, à l'issue de la consultation populaire, inscrire à l'ordre du jour du prochain conseil les résultats de la consultation populaire, s'ils ont été dépouillés. Puisqu'il s'agit d'une consultation populaire et non d'un référendum, le conseil communal ou provincial

demeure libre de suivre l'avis de la population ou non, mais il doit, en toute hypothèse, motiver spécialement sa décision à cet égard.

Il est à noter que, jusqu'à récemment, le CDLD prévoyait également, en son article L1431-1, le cas de la consultation populaire au niveau intracommunal¹⁹⁷ (c'est-à-dire au niveau des secteurs¹⁹⁸). Cet article a été aboli en mars 2018¹⁹⁹.

En Région de Bruxelles-Capitale

En Région de Bruxelles-Capitale, la matière demeure régie par la nouvelle loi communale, telle que modifiée à diverses reprises par le législateur ordonnancier. Plus précisément, c'est le titre XV de la nouvelle loi communale, composé des articles 318 à 329, qui définit le cadre légal. Il est à noter que cette partie de la nouvelle loi communale n'a pas été modifiée par le législateur régional bruxellois ; le régime applicable dans cette région est donc celui qui l'était déjà avant la régionalisation de 2001. Il ne concerne que la consultation populaire communale, et non la consultation populaire intracommunale²⁰⁰ ou supracommunale.

La consultation populaire communale peut être organisée à l'initiative du conseil communal ou d'un certain nombre de citoyens. L'initiative citoyenne doit être soutenue par les signatures d'au moins 20 % des habitants dans les communes de moins de 15 000 habitants²⁰¹, par les signatures d'au moins 3 000 habitants dans les communes

¹⁹⁷ Le principe de la décentralisation territoriale intracommunale (pour les communes de plus de 100 000 habitants) a été institué par la révision constitutionnelle du 11 mars 1997 (*Moniteur belge*, 2 avril 1997), qui a complété l'article 41 de la Constitution par les dispositions suivantes : « La loi définit les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection des organes territoriaux intracommunaux pouvant régler des matières d'intérêt communal. Ces organes territoriaux intracommunaux sont créés dans les communes de plus de 100 000 habitants à l'initiative de leur conseil communal. Leurs membres sont élus directement ». Deux ans plus tard, la compétence en matière d'organisation et d'exercice de la tutelle administrative à l'égard des organes territoriaux intracommunaux a été attribuée aux Régions (Loi spéciale du 19 mars 1999 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Moniteur belge*, 31 mars 1999) et la loi a défini les compétences, les règles de fonctionnement et les modalités d'élection de ces organes, alors intitulés « districts » (Loi du 19 mars 1999 modifiant la nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé et la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale, et visant à la création de districts et à l'organisation de l'élection directe de leurs conseils, *Moniteur belge*, 31 mars 1999).

¹⁹⁸ En Région wallonne, le terme « district », relativement aux organes territoriaux intracommunaux, a été remplacé par « secteur » par l'article 4 du décret wallon du 1^{er} juin 2006 modifiant le livre I^{er} de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*Moniteur belge*, 9 juin 2006). Il est à noter que, à ce jour, aucune commune wallonne n'est concernée par une subdivision en secteurs.

¹⁹⁹ Décret wallon du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales, *Moniteur belge*, 14 mai 2018.

²⁰⁰ En Région bruxelloise, il n'existe pas d'organes territoriaux intracommunaux (« districts »). L'idée est cependant préconisée par certains acteurs politiques parallèlement à celle d'une fusion des communes (cf. J.-P. NASSAUX, « Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2374, 2018, p. 29-30).

²⁰¹ Concrètement, le seuil de 20 % n'est applicable nulle part, dans la mesure où la commune la moins peuplée de la Région bruxelloise, à savoir Koekelberg, comptait 21 765 habitants au 1^{er} janvier 2018.

comptant entre 15 000 et 30 000 habitants²⁰², et par les signatures d'au moins 10 % des habitants dans les communes de plus de 30 000 habitants²⁰³. Pour être recevable, l'initiative des citoyens doit être adressée au collège des bourgmestre et échevins et être accompagnée de tout document susceptible d'éclairer les autorités communales sur la consultation.

Dès la réception de la demande, le collège des bourgmestre et échevins procède à la vérification des signatures. Si le nombre de signatures requis est atteint, le collège clôt son contrôle et doit organiser la consultation populaire.

La consultation populaire communale doit consister en une ou plusieurs questions auxquelles il sera répondu soit par « oui » soit par « non ». Par ailleurs, ces questions ne peuvent porter que sur des matières visées aux articles 117, 118, 119, 121, 122 et 135 § 2 de la nouvelle loi communale, c'est-à-dire des matières sur lesquelles le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins dispose d'une compétence de décision ou d'avis. Plusieurs matières font cependant l'objet d'une exclusion ; elles sont énumérées à l'article 323 de la nouvelle loi communale. Par ailleurs, en vertu du même article, un même objet ne peut être soumis à la population qu'une seule et unique fois au cours d'une même mandature locale.

Lorsque la décision est prise d'organiser une consultation populaire communale, les autorités publient une brochure explicative, au moins un mois avant la date de la consultation. Le scrutin se tient un dimanche, de 8 à 13 heures. La détermination de la date est soumise à deux règles. D'une part, aucune consultation populaire communale ne peut être organisée dans les 40 jours précédant une élection législative, ni dans les 16 mois précédant une élection communale. D'autre part, la population ne peut être consultée qu'une fois par semestre et six fois au plus au cours de la mandature locale.

La participation au scrutin n'est pas obligatoire. Sont appelées à prendre part à la consultation populaire communale les personnes inscrites ou mentionnées au registre de la population de la commune, âgées de 16 ans accomplis et jouissant de leurs droits civils et politiques. Comme en Région wallonne, il n'est donc pas nécessaire d'être un électeur communal pour exprimer un vote lors d'une consultation populaire communale.

Les résultats ne sont dépouillés que si le taux de participation (calculé en divisant le nombre de personnes ayant émis un vote par le nombre d'habitants de la commune) atteint au moins 20 % des habitants dans les communes de moins de 15 000 habitants, au moins 3 000 habitants dans les communes comptant entre 15 000 et 30 000 habitants, et au moins 10 % des habitants dans les communes de plus de 30 000 habitants. La manière dont les résultats de la consultation populaire communale sont communiqués au public est laissée à la discrétion du Roi (aux termes de l'article 329 de la nouvelle loi communale). Cette référence au Roi est un vestige du temps où la nouvelle loi communale était fédérale. Il semble qu'il faille considérer que, la Région de Bruxelles-Capitale n'ayant pas modifié cet article et n'ayant pas adopté d'arrêté de gouvernement en la matière, l'arrêté royal du 10 avril 1995 continue à s'appliquer en Région bruxelloise ; dès lors, c'est

²⁰² Soit, au 1^{er} janvier 2018, les communes suivantes : Berchem-Sainte-Agathe, Ganshoren, Koekelberg, Saint-Josse-ten-Noode et Watermael-Boitsfort.

²⁰³ Soit, au 1^{er} janvier 2018, les communes suivantes : Anderlecht, Auderghem, Bruxelles, Etterbeek, Evere, Forest, Ixelles, Jette, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Schaerbeek, Woluwe-Saint-Lambert, Woluwe-Saint-Pierre et Uccle.

au collège des bourgmestre et échevins qu'il revient d'afficher les résultats à la maison communale.

En Région flamande

En Région flamande, les consultations populaires communales sont encadrées par les articles 205 à 220 du *gemeentedecreet*, tandis que les consultations provinciales sont régies par les articles 198 à 214^{sexies} du *provinciedecreet*. La Flandre n'a pas instauré la consultation populaire intracommunale²⁰⁴ ni la consultation populaire supracommunale.

La Région flamande a relativement peu modifié la nouvelle loi communale quant à la consultation populaire communale, aussi renvoyons-nous le lecteur aux développements que nous venons d'exposer relativement à la Région de Bruxelles-Capitale. Les seules différences notables entre le régime bruxellois et le régime flamand concernent les règles en matière de procuration, plus précises dans le *gemeentedecreet* (article 212^{bis}) que dans la nouvelle loi communale, ainsi que la compétence du Raad voor Verkiezingsbetwistingen (le conseil des contestations électorales, qui tranche les litiges relatifs au comptage des votes). Une autre différence notable est le fait que la période d'interdiction n'est que de 12 mois avant un scrutin communal.

La consultation populaire provinciale se déroule selon des règles fort semblables à celles applicables à la consultation populaire communale, à quelques nuances près²⁰⁵. Tout d'abord, le nombre de signatures nécessaires pour forcer l'organisation d'une consultation populaire provinciale est fixé à 10 % des habitants de la province (article 202 du *provinciedecreet*). Ensuite, le seuil de dépouillement est, lui aussi, fixé à 10 % des habitants (article 214). Enfin, deux institutions sont chargées de jouer un rôle, l'une en amont : la Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen (commission consultative flamande des consultations populaires, qui émet un avis sur la consultation populaire provinciale, à la demande du gouvernement flamand, des initiateurs de la consultation populaire ou des autorités provinciales), et l'autre en aval de la consultation : le conseil flamand des contestations électorales (qui statue sur tout litige relatif au recensement des votes).

²⁰⁴ En Flandre, il existe des organes territoriaux intracommunaux (« districts »), mais dans le seul cas de la commune d'Anvers. Le 1^{er} janvier 1983, celle-ci a en effet absorbé ses sept communes périphériques (Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem et Wilrijk). Les anciennes communes annexées, ainsi que le territoire de l'ancienne commune d'Anvers, ont été transformés en districts anversois (rejoignant ainsi le district de Berendrecht-Zandvliet-Lillo, constitué le 1^{er} janvier 1958 lors de l'absorption et de la fusion de trois communes). Jusqu'en 2001, les districts anversois n'avaient qu'une fonction d'avis, consultative. Depuis lors, chacun d'entre eux est doté d'un conseil et d'un collège, le premier étant élu tous les six ans (le même jour que le scrutin communal) au suffrage universel direct des habitants du district. Chacun des districts est compétent pour certaines matières (politique de la jeunesse, politique culturelle décentralisée, action en faveur des aînés, etc.), dispose d'un budget et de personnel.

²⁰⁵ Le mécanisme de la consultation populaire provinciale a récemment été rénové par un décret flamand du 6 juillet 2018 (*Moniteur belge*, 27 septembre 2018). Cependant, cette opération a concerné davantage la forme que le fond.

En Communauté germanophone

En 2014, la Région wallonne a transféré à la Communauté germanophone, en région de langue allemande, l'exercice de compétences relatives aux pouvoirs subordonnés²⁰⁶. Depuis lors, la législation diffère donc partiellement, en matière de règles relatives à la consultation populaire communale, entre les neuf communes de la région de langue allemande et celles du reste de la Wallonie.

Au lendemain de ce transfert d'exercice de compétence, plusieurs partis ont initié une réflexion visant à développer davantage la démocratie locale à travers, notamment, la tenue de consultations populaires²⁰⁷. Le résultat de ces réflexions se trouve dans les articles 78 à 86 du décret communal que la Communauté germanophone a adopté le 23 avril 2018²⁰⁸.

Concrètement, une consultation populaire communale peut être organisée à l'initiative du conseil communal, ou à celle de 20 % des habitants dans les communes de moins de 15 000 habitants ou de 3 000 habitants dans les communes de plus de 15 000 habitants. Après réception de la demande, le collège communal doit contrôler si les signatures des habitants qui soutiennent la consultation populaire sont valables. Dès que le nombre de signatures valables requis est atteint, le collège clôt son contrôle et notifie l'acceptation ou la non-acceptation de la consultation populaire aux personnes à l'origine de la demande. En cas d'acceptation, le conseil communal organise la consultation populaire.

La consultation populaire communale doit consister en une ou plusieurs questions auxquelles il sera répondu soit par « oui » soit par « non ». Par ailleurs, ces questions ne peuvent porter que sur des matières qui relèvent de la compétence d'avis ou de décision du conseil ou du collège communal et qui relèvent de l'intérêt communal. Le décret prévoit également diverses exclusions en son article 82. Par ailleurs, un même objet ne peut être soumis à la population qu'une seule et unique fois au cours d'une même mandature communale.

Lorsque la décision est prise d'organiser une consultation populaire communale, les autorités publient une brochure explicative, au moins trente jours avant la date de la consultation. Le scrutin se tient un dimanche, de 8 à 13 heures. La détermination de la date est soumise à deux règles. D'une part, aucune consultation populaire communale ne peut être organisée dans les 40 jours précédant une élection législative, ni dans les 16 mois précédant une élection locale. D'autre part, la population ne peut être consultée qu'une fois par semestre et six fois au plus au cours de la mandature locale.

La participation au scrutin n'est pas obligatoire. Sont appelées à prendre part à la consultation populaire communale les personnes inscrites ou mentionnées au registre de la population de la commune, âgées de 16 ans accomplis et jouissant de leurs droits civils et politiques. Cela implique donc que tout habitant de la commune, même étranger,

²⁰⁶ Cf. le décret wallon du 27 mai 2004 et le décret de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, tels que modifiés respectivement par les décrets wallons des 30 avril 2009 et 28 avril 2014 et par les décrets de la Communauté germanophone des 27 avril 2009 et 5 mai 2014 (*Moniteur belge*, 4 juin 2014 et 18 juillet 2014). À ce propos, cf. F. BOUHON, C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, p. 40-41.

²⁰⁷ Cf. *ibidem*, p. 41.

²⁰⁸ *Moniteur belge*, 6 juin 2018.

peut participer à la consultation populaire s'il a 16 ans et qu'il est inscrit au registre de la population. Ici également, il n'est donc pas nécessaire d'être un électeur communal pour exprimer un vote lors d'une consultation populaire communale.

Les résultats ne sont dépouillés que si le taux de participation (calculé en divisant le nombre de personnes ayant émis un vote par le nombre d'habitants de la commune) atteint au moins 10 %. Le conseil communal doit, à l'issue de la consultation populaire, inscrire à l'ordre du jour du prochain conseil les résultats de la consultation populaire, s'ils ont été dépouillés. Puisqu'il s'agit d'une consultation populaire et non d'un référendum, le conseil communal demeure libre de suivre l'avis de la population ou non, mais il doit, en toute hypothèse, motiver spécialement sa décision à cet égard.

CONCLUSION

La démocratie représentative et la démocratie directe sont fréquemment présentées comme deux modèles opposés d'organisation de la vie politique dans une société, en écho à l'opposition cardinale entre démocratie et représentation. L'analyse proposée dans ce *Courrier hebdomadaire* montre cependant qu'étudier l'histoire des mécanismes de démocratie directe (ou semi-directe, si l'on considère la nature *consultative* des consultations populaires) requiert de s'intéresser aux interactions entre ces deux modèles. Plus particulièrement, elle montre que, en Belgique, la reconnaissance légale des consultations populaires dépend très largement du fonctionnement de la démocratie représentative électorale.

En effet, depuis sa naissance en 1830-1831, la Belgique est un régime politique fondé sur la représentation. Ceci peut s'expliquer par une logique consociative, qui préfère les compromis entre élites à la participation directe de la population. Les responsables politiques repoussent cette dernière par crainte d'exacerber les conflits dans une société marquée par de nombreuses oppositions sociales, communautaires et politiques. En dépit de plusieurs initiatives parlementaires, il a fallu attendre l'extrême fin du XX^e siècle et le début du XXI^e siècle pour voir une reconnaissance constitutionnelle de la consultation populaire, au niveau local dans un premier temps et au niveau régional dans un second temps. Le référendum, quant à lui, demeure, selon la majorité des juristes et mandataires politiques, inconstitutionnel à tout niveau de pouvoir, signe de cette tendance à repousser le peuple au mieux dans la sphère de l'avis non contraignant, au pire dans un simple rôle électoral ponctuel.

Il est de ce point de vue important de noter que c'est dans un climat de méfiance croissante envers les acteurs et institutions étatiques que les responsables politiques ont instauré des mécanismes de démocratie semi-directe. Cette démarche n'est en effet pas le fruit d'une demande de la société – ou, du moins, pas d'une demande clairement explicitée –, mais une tentative d'apporter une réponse au malaise qui porte sur les systèmes représentatifs, en Belgique comme dans les autres pays occidentaux. Les consultations populaires sont donc moins des alternatives à la représentation que des outils destinés à (re)donner confiance aux citoyens dans la démocratie représentative et dans ses organes.

Peut-être est-ce là le signe qu'il est possible de dépasser la polarité démocratie *versus* représentation et de considérer ces deux concepts comme deux facettes complémentaires du gouvernement représentatif. Dans une conception démocratisée de la représentation – laquelle permettrait également de défendre le caractère constitutionnel du référendum –, les élus et les électeurs n'apparaissent pas comme deux pôles de pouvoir en concurrence

l'un avec l'autre. Il ne serait donc pas question de permettre aux citoyens de faire entendre leur voix pour masquer ou contredire celle des élus, mais bien pour enrichir et nourrir la réflexion des représentants. Loin de consister en un mécanisme de concurrence, la consultation populaire – et même le référendum – peut être conçue comme un outil de discussion et de collaboration entre élus et électeurs. N'est-ce pas là, d'ailleurs, le seul véritable sens que l'on peut donner à l'oxymore de « démocratie représentative » ?

ANNEXE

Liste des propositions et projets de loi instituant la consultation populaire et/ou le référendum (1982-2018)

Date	Intitulé	Chambre/Sénat	Initiative
04/02/1982	Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution	Ch	PRL
24/06/1982	Proposition de loi instaurant le référendum d'avis dans les communes	S	PS
08/07/1982	Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire	S	Écolo, Agalev
10/11/1982	Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire	Ch	Écolo
01/03/1983	Proposition de loi instituant la consultation populaire	Ch	PRL
21/12/1983	Proposition de loi organisant les consultations de la population ou référendums	Ch	UDRT-RAD
30/05/1984	Proposition de loi sur la consultation populaire des habitants de communes	S	PRL
29/01/1985	Proposition de déclaration de révision des articles 21 et 43 de la Constitution	S	PVV
29/01/1985	Proposition de déclaration de révision des articles 26 et 27 de la Constitution, et de révision de la Constitution par l'insertion en son titre III d'un ou plusieurs articles relatifs au référendum	S	PVV
21/01/1986	Proposition de déclaration tendant à insérer un article 26bis (nouveau) dans la Constitution en vue de permettre l'instauration du référendum d'avis	Ch	FN
21/01/1986	Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution	Ch	PRL
18/03/1986	Proposition de déclaration de révision des articles 26 et 27 de la Constitution, et de révision de la Constitution par l'insertion en son titre III d'un ou plusieurs articles relatifs au référendum	Ch	PVV
06/02/1986	Proposition de loi sur la consultation populaire des habitants des communes	S	PS
17/02/1986	Proposition de loi instituant la consultation populaire	Ch	PRL
22/05/1989	Proposition de loi sur la consultation populaire des habitants des communes	S	PS
05/09/1991	Proposition de loi instituant la consultation populaire ²⁰⁹	Ch	PRL
13/02/1992	Proposition de loi instituant la consultation populaire	Ch	PRL
04/06/1992	Proposition de loi sur le référendum consultatif communal	S	PSC
10/07/1992	Révision du Titre III de la Constitution, en vue d'y insérer un article 31bis relatif au référendum communal et provincial	Ch	VLD
07/09/1993	Proposition de loi sur la consultation populaire des habitants des communes	S	PS

²⁰⁹ À ce propos, cf. É. LENTZEN, P. BLAISE, « La mise en œuvre des priorités du gouvernement Dehaene. 1. La réforme des institutions », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1403-1404, 1993, p. 18, 46 et 59.

08/02/1994	Proposition de déclaration de révision de la Constitution (instauration du référendum)	Ch	VB
01/03/1994	Proposition de loi organisant le référendum législatif et modifiant le Code électoral	Ch	VB
06/03/1995	Proposition de loi complétant la nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale	S	PS, SP, CVP, PSC
09/11/1995	Révision du Titre III de la Constitution en vue d'y insérer un article 36bis relatif au référendum	Ch	PRL
27/03/1997	Révision du Titre III de la Constitution afin d'y insérer des dispositions nouvelles relatives au référendum	S	Agalev, PVV, SP, VU
06/05/1997	Proposition de loi spéciale modifiant l'article 18 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 6 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue d'instaurer le référendum régional	Ch	Agalev, VU, VLD
10/09/1997	Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution	Ch	PRL, SP, PSC, PS, PVV
10/09/1997	Révision du Titre III de la Constitution afin d'y insérer des dispositions nouvelles relatives au référendum	S	PRL, SP, PSC, PS, PVV
10/09/1997	Proposition de révision du Titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 39bis	Ch	PRL, SP, PSC, PS, PVV
23/03/2000	Proposition de déclaration de révision du Titre III de la Constitution en vue d'y insérer un article relatif au référendum	Ch	PRL
20/07/2000	Proposition de loi visant à instituer la consultation populaire au niveau fédéral	S	PRL FDF MCC
20/08/2000	Proposition de loi visant à instituer la consultation populaire au niveau fédéral	Ch	PRL FDF MCC
12/02/2002	Proposition de loi instaurant une consultation populaire au niveau fédéral	Ch	Agalev
08/07/2003	Proposition de loi visant à instituer une consultation populaire au niveau fédéral	S	MR
19/11/2003	Proposition de loi visant à instituer une consultation populaire au niveau fédéral	S	SP.A–Spirit
03/03/2004	Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article 39bis relatif à la consultation populaire	Ch	MR, PS
17/10/2007	Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article 39bis relatif à la consultation populaire	Ch	MR
02/02/2011	Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article 39bis relatif à la consultation populaire	Ch	MR
15/03/2011	Proposition de déclaration de révision des articles 33, 36, 41 et 134 de la Constitution en vue de permettre la tenue de référendums contraignants	S	VB
11/04/2011	Proposition de déclaration de révision des articles 33, 36, 41 et 134 de la Constitution en vue de permettre la tenue de référendums contraignants	Ch	VB
24/07/2013	Projet de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales	S	Open VLD, MR, PS, SP.A, CD&V, CDH, Écolo, Groen
04/11/2014	Proposition de déclaration de révision des articles 33, 36, 39bis, 41, 134 et 195 de la Constitution en vue de permettre la tenue de référendums contraignants	Ch	VB
27/02/2015	Proposition de déclaration de révision des articles 33, 36, 39bis, 41, 134 et 195 de la Constitution en vue de permettre la tenue de référendums contraignants	S	VB

Le CRISP, Centre de recherche et d'information socio-politiques, est un organisme indépendant. Ses travaux s'attachent à montrer les enjeux de la décision politique, à expliquer les mécanismes par lesquels elle s'opère, et à analyser le rôle des acteurs qui y prennent part, que ces acteurs soient politiques, économiques, sociaux, associatifs, etc.

Par ses publications, le CRISP met à la disposition d'un public désireux de comprendre la société belge des informations de haute qualité, dans un souci d'exactitude, de pertinence et de pluralisme. Son objectif est de livrer à ce public les clés d'explication du fonctionnement du système socio-politique belge et de mettre en évidence les structures réelles du pouvoir, en Belgique et dans le cadre de l'Union européenne.

Le *Courrier hebdomadaire* paraît au rythme de 40 numéros par an, certaines livraisons correspondant à deux numéros. Chaque livraison est une monographie consacrée à l'étude approfondie d'un aspect de la vie politique, économique ou sociale au sens large. La revue du CRISP constitue depuis 1959 une source d'information incontournable sur des sujets variés : partis politiques, organisations représentatives d'intérêts sociaux et groupes de pression divers, évolution et fonctionnement des institutions, négociations communautaires, histoire politique, groupes d'entreprises et structures du tissu économique, conflits sociaux, enseignement, immigration, vie associative et culturelle, questions environnementales, européennes, etc. C'est également dans le *Courrier hebdomadaire* que sont publiés les résultats des élections commentés par le CRISP.

Les auteurs publiés sont soit des chercheurs du CRISP, formés en diverses disciplines des sciences humaines, soit des spécialistes extérieurs provenant des mondes scientifique, associatif et socio-politique. Dans tous les cas, les textes sont revus avant publication par le rédacteur en chef et par un groupe d'experts sélectionnés en fonction de la problématique abordée, afin de garantir la fiabilité de l'information proposée. Cette fiabilité, ainsi que la rigoureuse objectivité du *Courrier hebdomadaire*, constituent les atouts principaux d'une revue dont la qualité est établie et reconnue depuis près de 60 ans.

Fondateur : Jules Gérard-Libois

Président : Vincent de Coorebyter

Équipe de recherche :

Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Vaia Demertzis, Jean Faniel (*directeur général*), Cédric Istasse, John Pitseys, Caroline Sägerser, David Van Den Abbeel (*coordinateur du secteur Économie*), Marcus Wunderle

Conseil d'administration :

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Patrick Lefèvre, Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte

Derniers numéros du *Courrier hebdomadaire* parus

- 2388-2389 Les résultats des élections communales du 14 octobre 2018 en Région bruxelloise
John Pitseys et Caroline Sägeser
- 2386-2387 Les résultats des élections provinciales du 14 octobre 2018
Pierre Blaise, Jean Faniel et Cédric Istasse
- 2385 Les débats autour de l'interdiction de l'abattage rituel
Caroline Sägeser
- 2383-2384 Grèves et conflictualité sociale en 2017
Iannis Gracos
- 2381-2382 La préparation des élections communales et provinciales du 14 octobre 2018
Pierre Blaise, Vaïa Demertzis, Jean Faniel, Cédric Istasse et John Pitseys
- 2379-2380 Les résultats des élections provinciales du 14 octobre 2012
Pierre Blaise et Jean Faniel
- 2378 Les motions de méfiance constructive dans les communes wallonnes (2012-2018)
Archibald Gustin
- 2377 Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et la transparence en matière de comptabilité des partis politiques
Jef Smulders
- 2376 Les rôles, fonctions et choix politiques des bourgmestres en Wallonie et à Bruxelles
D. Verstraete, S. Devillers, R. Dandoy, J. Dodeigne, V. Jacquet, C. Niessen et M. Reuchamps
- 2375 Le Comité parlementaire chargé du suivi législatif
Camille Courtois
- 2374 Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018)
Jean-Paul Nassaux
- 2372-2373 Le processus décisionnel relatif à la réforme des grades légaux en Région wallonne
Geoffrey Grandjean et Jennifer Sorce

La collection intégrale du *Courrier hebdomadaire* est accessible sur www.cairn.info.

L'accès est gratuit pour les numéros parus avant 2016.

Découvrez notre catalogue complet incluant nos autres publications sur
www.crisp.be.

Pour être informé de nos publications dès leur parution,
inscrivez-vous en ligne à notre lettre d'information électronique.