

BELGIQUE

Céline ROMAINVILLE et Marc VERDUSSEN

Professeurs à l'Université de Louvain (UCL)

Centre de recherche sur l'État et la Constitution (JUR I-CRECO)

Anne-Sophie BOUVY

Assistante à l'Université de Louvain (UCL)

Centre de recherche sur l'État et la Constitution (JUR I-CRECO)

La Belgique est une « monarchie constitutionnelle et parlementaire », avec un Parlement bicaméral, composé de la Chambre des représentants et du Sénat, et un gouvernement, responsable devant la première. Elle est aussi un État fédéral, qui se compose de trois communautés (française, flamande et germanophone) et de trois régions (wallonne, flamande et bruxelloise). Chacune d'elles dispose normalement d'un Parlement et d'un gouvernement. Ensemble, ces deux organes sont habilités à adopter des normes équipollentes aux normes législatives fédérales (normes ayant « force de loi »), désignées sous les noms de « décrets » régionaux ou communautaires et, pour la Région bruxelloise, d'« ordonnances » régionales. Le terme « lois » est, quant à lui, réservé aux normes législatives fédérales. La Constitution distingue trois catégories de lois. Les lois monocratérales sont votées par la Chambre des représentants, à l'exclusion du Sénat, et sanctionnées par le Roi. Les lois bicatérales intégrales sont votées par la Chambre des représentants et le Sénat, sur un pied d'égalité, et sanctionnées par le Roi. Les lois bicatérales virtuelles sont votées par la Chambre des représentants et facultativement par le Sénat, qui dans ce cas n'est pas sur un pied d'égalité avec la chambre, et sanctionnées par le Roi. Les lois relevant de la deuxième et de la troisième catégorie sont adoptées dans les matières pour lesquelles la Constitution exige (lois bicatérales intégrales) ou permet (lois bicatérales virtuelles) l'intervention du Sénat. La première catégorie est résiduaire : elle concerne toutes les autres lois.

I. – L'initiative institutionnelle

On distingue deux questions. Qui jouit du droit d'initiative législative ? (A). Quelles conditions doivent être réunies pour qu'une initiative législative soit régulière ? (B).

A. – Le droit d'initiative législative

Le droit d'initiative législative n'est pas réglé exactement de la même manière au niveau fédéral (1°) et au niveau fédéré (2°).

1° Au niveau fédéral

Au niveau fédéral, la question est réglée par l'article 75 de la Constitution. Le droit d'initiative législative est partagé. Il appartient à chaque membre du pouvoir législatif fédéral. C'est donc bien « un droit individuel »¹, contrairement à ce que laisse entendre le texte de l'article 75, qui dispose que « le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif fédéral ». Qui est membre du pouvoir législatif fédéral ? Il s'agit non pas de chaque ministre, mais du Roi, qui incarne un pouvoir exécutif unique. Il s'agit aussi de chaque parlementaire. Selon l'origine de l'initiative, on distingue les projets et propositions de loi. La distinction n'est pas que sémantique. Elle emporte des conséquences juridiques précises, notamment quant à la consultation de la section de législation du Conseil d'État (V. *infra*, I, B).

a) L'initiative gouvernementale : les projets de loi

Lorsque l'initiative législative émane du Roi, on parle de « projet de loi »². Chaque projet de loi est déposé sous la forme d'un arrêté royal. Il doit être contresigné par un ou plusieurs ministres, qui en assument ainsi la responsabilité. Il est préalablement délibéré en Conseil des ministres. C'est là une « formalité coutumière consacrée par les circulaires relatives au fonctionnement du Conseil des ministres », selon Jacques Velu, qui y voit deux explications : d'une part, « il est de plus en plus fréquent qu'un projet de loi ait des implications dans des domaines qui relèvent de la compétence de plusieurs ministres » ; d'autre part, le système des « gouvernements de coalition (...) confère à chaque membre du gouvernement un droit de regard sur l'activité de ses collègues, qui ne sont pas tous de la même tendance politique »³. Dans la réalité des choses, l'initiative du Roi est une initiative gouvernementale.

Tant que le texte n'a pas été signé par le Roi et contresigné par un ou plusieurs ministres, on parle d'un « avant-projet de loi ». Généralement, l'avant-projet de loi est préparé, suivant les directives du ministre compétent et sous sa responsabilité, par les collaborateurs du ministre ou par l'administration – « service public fédéral » – qui vient en soutien du ministre. Il arrive que le concours d'un cabinet d'avocat ou du service d'études d'un parti politique soit sollicité. Par ailleurs, les lois coordonnées sur le Conseil d'État offrent la possibilité au Premier ministre – ainsi qu'aux présidents des gouvernements régionaux et communautaires – de charger la section de législation du Conseil d'État de rédiger le texte d'un avant-projet de loi, mais cette possibilité est en pratique peu utilisée.

1. F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, p. 781-782.
2. Une précision terminologique s'impose : lorsqu'une proposition de loi a été adoptée par une des deux assemblées fédérales et est transmise à l'autre assemblée, elle devient un « projet de loi ».
3. J. Velu, *Droit public*, t. I^{er}, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 654.

Chaque projet de loi comporte un exposé des motifs, qui présente les raisons expliquant à la fois l'initiative et le contenu du dispositif. Le projet contient aussi l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État (V. *infra*, I, B).

Les projets de loi monocamérale sont nécessairement déposés sur le bureau de la Chambre des représentants. Les projets de loi bicamérale intégrale sont déposés sur le bureau de la Chambre des représentants ou du Sénat, selon l'appréciation du Roi. Les projets de loi bicamérale virtuelle sont obligatoirement déposés sur le bureau de la Chambre des représentants. Le Sénat ne les examinera ultérieurement que dans certaines conditions.

b) L'initiative parlementaire : les propositions de loi

Lorsque l'initiative émane d'un ou de plusieurs membres de la Chambre des représentants ou d'un ou de plusieurs membres du Sénat, on parle de « proposition de loi ». Les propositions de loi sont déposées sur le bureau de l'assemblée dont son ou ses auteurs font partie.

Dans un avis célèbre donné le 27 novembre 1996 sur une proposition de loi portant approbation du Protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'homme, la section de législation du Conseil d'État opère, s'agissant des propositions de loi, une distinction entre les lois matérielles et les lois formelles⁴. Le Conseil d'État estime que le droit d'initiative parlementaire ne saurait valablement s'exercer qu'en ce qui concerne les lois à contenu normatif, souvent qualifiées de lois « matérielles », mais non à l'occasion des lois dites « formelles », dont font partie les lois d'assentiment aux traités internationaux. En effet, il s'agirait alors moins de faire œuvre normative que d'accomplir un acte de haute tutelle sur l'activité gouvernementale et de procéder ainsi à un exercice particulier du contrôle politique. Pourtant, comme le Conseil d'État le reconnaît lui-même, cette pratique ne correspond pas au texte de l'article 75, alinéa 1^{er} de la Constitution. Par ailleurs, elle mérite d'être questionnée au regard de la relative porosité entre lois matérielles et lois formelles, spécialement en ce qui concerne les lois d'assentiments aux traités internationaux. On ne peut manquer d'observer, à cet égard, que la Cour constitutionnelle, en contrôlant la constitutionnalité des lois d'assentiment, ne limite pas son contrôle au seul acte législatif portant assentiment – c'est en soi un contrôle passablement inconsistant –, mais l'étend aux normes internationales visées par cet assentiment⁵.

De plus, formellement, tout parlementaire est libre de donner aux propositions de loi dont il prend l'initiative le contenu qu'il juge opportun. Il est d'ailleurs couvert par l'irresponsabilité pénale et civile de l'article 58 de la Constitution. Cependant, au-delà de l'aspect formel des choses, on doit bien constater que les parlementaires de la majorité servent parfois de courroie de transmission pour des initiatives gouvernementales ou ministérielles, afin d'obvier à l'obligation de consulter l'avis de la section de législation du Conseil d'État ou pour toute autre raison, plus ou moins louable. Il en est ainsi notamment dans le cadre des réformes de l'État, lorsque l'accord institutionnel noué par les partis politiques réunis autour de la table des négociations doit être

4. *Doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n° 847/2, p. 4-5.

5. M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 117.

traduit juridiquement par des modifications à la Constitution et par l'adoption ou la modification de lois dites « de réformes institutionnelles ». Lorsque les parlementaires sont ainsi instrumentalisés, leur pouvoir d'initiative s'apparente *de facto* à une compétence liée.

Enfin, en pratique, le déséquilibre dans la finalisation des projets et des propositions de loi est criant, comme le révèlent les statistiques figurant dans le dernier rapport d'activités de la Chambre des représentants⁶. Les explications ne sont sans doute pas différentes de celles qui justifient le même phénomène dans les autres démocraties européennes. Elles tiennent notamment à une prépondérance marquée de l'Exécutif dans la mise en œuvre du programme gouvernemental, mais aussi à d'autres éléments, tels que l'inégalité de l'outillage dont disposent les parlementaires et les ministres. Les parlementaires ne sont pas pour autant réduits au silence. Ils déposent des amendements. Ils proposent le vote de résolutions sollicitant le dépôt d'un projet de loi. Ils s'expriment de plus en plus hors de l'enceinte parlementaire, dans les médias et sur les réseaux sociaux. Il reste que les parlementaires ne jouent pas un rôle suffisamment déterminant dans le déclenchement du processus législatif. C'est là un symptôme supplémentaire de l'inquiétant recul de l'institution parlementaire sur la scène démocratique.

On mentionnera ici le rôle du Comité parlementaire chargé du suivi législatif, institué et organisé par une loi du 25 avril 2007. Il est composé de onze membres de la Chambre des représentants et de onze sénateurs, désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques composant l'une et l'autre de ces assemblées. Il connaît des requêtes qui lui sont adressées, notamment par des personnes physiques, qui dénoncent soit « des difficultés d'application des lois en vigueur depuis au moins trois ans liées à la complexité des textes, à leurs lacunes, à leurs incohérences ou erreurs, à leur manque de précision et à l'interprétation multiple qui en découle ou à leur caractère désuet ou contradictoire », soit « l'inadéquation des lois en vigueur depuis au moins trois ans aux situations qu'elles régissent ». Le comité peut, sur cette base, suggérer des réformes législatives.

2° Au niveau fédéré

Au niveau fédéré, la question est réglée par l'article 18 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (LSRI), qui dispose que le droit d'initiative appartient à chaque membre du Parlement et au gouvernement régional ou communautaire⁷. Les constats faits ci-dessus à propos de l'initiative parlementaire fédérale sont à maints égards transposables au niveau fédéré.

B. – Les conditions de l'initiative législative

On distingue les formalités requises (1°) et les mécanismes visant à contrôler le respect de celles-ci (2°).

6. <https://indd.adobe.com/view/c84dee15-2ffb-4d04-9715-61d3e1ddf00b>.

7. V. égal. loi spéciale du 12 janvier 1989, relative aux institutions bruxelloises (LSIB), art. 6, al. 2, et loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983 (LOCG), art. 5, § 1^{er}.

1° Les formalités requises

a) L'évaluation des incidences

Un projet ou une proposition peut avoir diverses incidences : financières, sociales, environnementales, etc. C'est la raison pour laquelle des formalités – le plus souvent substantielles – sont requises dans le but de cerner le plus précisément possible ces incidences, voire de les corriger. On se limite ici aux principales formalités imposées par des textes législatifs ou réglementaires belges. On n'aborde pas les formalités prescrites au niveau de l'Union européenne.

La loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative prévoit, en ses articles 5, § 1^{er}, et 6, § 1^{er}, que, dans les conditions fixées par un arrêté royal, chaque membre du gouvernement fédéral soumet à une « analyse d'impact de la réglementation » les avant-projets de loi qui relèvent de sa compétence et pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire, dans le but d'évaluer les effets potentiels du texte « sur l'économie, l'environnement, les aspects sociaux et les administrations ». L'article 5, § 2, précise que cette analyse d'impact porte sur trois objectifs transversaux : le développement durable comme objectif de politique générale, visé à l'article 7 bis de la Constitution ; l'égalité des femmes et des hommes, visée à l'article 10, alinéa 3 de la Constitution ; la cohérence des politiques en faveur du développement. Certains avant-projets de loi sont néanmoins dispensés d'analyse d'impact, dont les avant-projets de loi portant assentiment aux traités internationaux.

L'article 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994, relatif au contrôle administratif et budgétaire soumet, pour avis préalable, à l'Inspection des finances les avant-projets de loi soumis au Conseil des ministres ou aux ministres ayant le budget ou l'administration générale dans leurs attributions, les propositions de loi dont la réalisation est de nature à entraîner une répercussion financière directe ou indirecte, ainsi que celles qui sont relatives à l'organisation administrative des services, et les propositions de loi relatives à l'octroi de la garantie de l'État. Des obligations comparables sont imposées aux entités fédérées⁸.

L'article 32, alinéa 3 de la loi du 26 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État soumet à l'accord préalable du ministre du Budget les avant-projets de loi pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistantes ou qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles. L'article 32, alinéa 4, précise que le ministre du Budget peut décider pour des matières déterminées que l'avis favorable de l'Inspection des finances dispense de son accord préalable.

8. V. l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995, relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 1997, relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'arrêté du gouvernement flamand du 19 janvier 2001, relatif au contrôle budgétaire et à l'établissement du budget, l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006, relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget et l'arrêté du gouvernement de la Communauté germanophone du 15 juin 2011 portant exécution du décret du 25 mai 2009, relatif au règlement budgétaire de la Communauté germanophone.

L'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale dispose que, sauf en cas d'urgence, le ministre de l'Emploi et du Travail ou le ministre de la Prévoyance sociale soumet à l'avis, soit du Conseil national du travail, soit du comité de gestion de l'organisme d'intérêt public (Office national de l'emploi, Office national de sécurité sociale, Fonds des accidents du travail...), tout avant-projet de loi tendant à modifier la législation que l'organisme est chargé d'appliquer ou concernant le cadre du personnel et la structure de l'organisme.

L'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités exige que le dépôt d'un projet de loi, de décret ou d'ordonnance qui porte sur le statut administratif des agents, y compris le régime de congé, le statut pécuniaire, le régime de pensions, les relations avec les organisations syndicales, ou encore l'organisation des services sociaux, soit soumis à une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives⁹.

Cette énumération n'est pas du tout exhaustive. Comme le note Marc Van der Hulst, « à côté de toutes ces exigences de forme "horizontales", une foule de législations particulières ont créé des commissions, conseils ou comités possédant une compétence d'avis. Même si ces avis ne sont pas contraignants, ils constituent dans certains cas une formalité substantielle ; le Conseil d'État les appelle "formalités verticales" »¹⁰.

b) Les accords de coopération

Les accords de coopération sont des accords que les collectivités de l'État fédéral peuvent, et parfois doivent, conclure entre elles pour la mise en œuvre de compétences qui requièrent une harmonisation minimale. Ces accords sont « négociés et conclus par l'autorité compétente », selon l'article 92 bis, § 1^{er}, alinéa 2 de la LSRI, c'est-à-dire par le Roi et par les gouvernements des collectivités fédérées. Ils sont réglés par l'article 92 bis de la LSRI, les articles 1 et 2 de la loi du 23 janvier 1989 sur la juridiction visée aux articles 92 bis, § 5 et 6, et 94, § 3 de la LSRI, l'article 42 de la LSIB et l'article 55 bis de la LOCG.

Au nom du principe de l'autonomie de la volonté, les dispositions précitées permettent à la collectivité fédérale, aux communautés et aux régions de recourir de leur propre initiative au procédé contractuel des accords de coopération. Ces mêmes dispositions rendent obligatoire la conclusion d'accords de coopération pour le règlement d'un certain nombre de questions, comme les tronçons de route et les biefs des voies hydrauliques qui dépassent les limites d'une région et les ports situés sur le territoire de plus d'une région (§2-b), les services de transport en commun urbains et vicinaux et les services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région (§ 2-c), ou encore les cimetières qui dépassent les limites d'une région (§ 2-e).

9. V. égal. arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, art. 5 et 6.

10. M. Van der Hulst, *Le Parlement fédéral – Organisation et fonctionnement*, Courtrai, UGA, 2011, p. 201.

Qu'il s'agisse d'accords facultatifs ou obligatoires, dans tous les cas, il est prévu que les accords qui portent sur des matières réglées par le législateur, ainsi que les accords qui pourraient grever la collectivité fédérale, la communauté ou la région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs concernés. Quels sont les effets juridiques de tels assentiments ? Tout d'abord, l'accord de coopération ne peut entrer en vigueur et devenir obligatoire qu'à la condition que tous les assentiments requis aient été donnés. Ensuite, le caractère législatif de ces assentiments a pour effet de conférer force de loi à toutes les dispositions de l'accord de coopération. Enfin, dans la mesure où en vertu du principe *Pacta sunt servanda* les parties contractantes ne peuvent modifier, voire dénoncer, unilatéralement l'accord de coopération, il faut admettre que les dispositions contenues dans cet accord ont une valeur législative hiérarchiquement supérieure aux lois, décrets et ordonnances qui seraient adoptés postérieurement à l'entrée en vigueur de l'accord.

c) Les mécanismes de collaboration

Tant la collectivité fédérale que les régions et les communautés sont autonomes dans l'exercice des compétences qui leur reviennent, de telle sorte qu'en principe, elles peuvent mettre en œuvre ces compétences sans « prendre langage » avec les autres collectivités. Toutefois, dans un certain nombre d'hypothèses, elles ne peuvent adopter de règles qu'en se soumettant à des obligations procédurales qui n'ont d'autre raison d'être que de formaliser des collaborations jugées indispensables par le législateur. On renvoie ici, pour l'essentiel, à l'article 5, § 2, à l'article 6, § 2 à 6, et à l'article 11, alinéa 2 de la LSRI¹¹. Ces dispositions imposent, préalablement à l'exercice des compétences qu'elles visent, l'accomplissement de certaines procédures de collaboration : concertation, association, transmission d'informations, avis – conformes ou non –, accords et accords communs... Par exemple, en vertu de l'article 6, § 2, 2° de la LSRI, les gouvernements régionaux doivent se concerter en ce qui concerne « l'ouverture et la fermeture de la chasse, de la tenderie et de la pêche fluviale ». Ou encore, en vertu de l'article 6, § 4, 4° de la LSRI, les gouvernements régionaux sont associés à l'élaboration par les autorités fédérales « des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ».

d) La consultation de la section de législation du Conseil d'État

Reconnu par l'article 160 de la Constitution, le Conseil d'État a été créé en 1946. Il tient son aménagement d'une loi fédérale : les lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973. Selon cette loi, le Conseil d'État comprend quarante-quatre membres (« conseillers »). La moitié est d'expression française, tandis que l'autre moitié est d'expression néerlandaise. Ils sont nommés par le Roi. Le Conseil d'État comprend deux sections, l'une du contentieux administratif – qui est une juridiction administrative, la plus haute du pays –, l'autre de législation.

11. V. égal. LOCG, art. 5, § 1^{er}, et LSIB, art. 4, al. 1^{er}. Des obligations procédurales de même nature sont également imposées par la loi spéciale du 16 juillet 1989, relative au financement des communautés et des régions.

Organe collatéral, la section de législation du Conseil d'État (SLCE) est associée au processus de confection des lois – ainsi que des normes équipollentes aux lois – et des arrêtés réglementaires. Il lui revient de rendre des avis, non contraignants, sur ces règles, à un moment où celles-ci sont à l'état de projet ou de proposition. Son intervention est donc préventive. Ses avis portent notamment sur la conformité ou la compatibilité des normes examinées au regard de la Constitution.

Les avis de la SLCE sont non contraignants. Ils n'en revêtent pas moins une importance au plan juridique, en ce qu'ils permettent d'indiquer aux parlementaires, non seulement les éventuels problèmes de légistique, mais aussi toutes irrégularités ou incohérences, qui, on le sait, peuvent être nombreuses et problématiques.

La SLCE siège généralement en chambres unilingues, composées de trois conseillers et de deux assesseurs. Toutefois, certains avis sont rendus par des chambres réunies, linguistiquement paritaires.

La consultation de la SLCE est tantôt obligatoire, tantôt facultative. Les dispositions applicables sont les articles 2, 3 et 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. S'agissant des normes législatives, les lois coordonnées distinguent deux hypothèses.

La première hypothèse concerne les propositions de loi, de décrets régionaux ou communautaires et d'ordonnances régionales. Une fois la proposition déposée sur le bureau de l'assemblée, le président de celle-ci a la faculté de solliciter un avis de la SLCE. Cette faculté de saisine se mue en une obligation absolue si en fait la demande, notamment, un tiers au moins des membres de l'assemblée ou – dans les assemblées où les élus sont répartis en deux groupes linguistiques, français et néerlandais (ce qui est spécialement le cas de la Chambre des représentants, du Sénat et du Parlement bruxellois) – une majorité d'un des deux groupes linguistiques. Par ailleurs, les ministres fédéraux et les membres de gouvernements régionaux et communautaires peuvent également solliciter l'avis de la SLCE. Précisons que cette première hypothèse englobe aussi les amendements à des propositions ou projets de loi, de décret ou d'ordonnance.

La seconde hypothèse concerne les projets – en réalité les avant-projets – de loi, de décrets régionaux ou communautaires et d'ordonnances régionales. L'auteur de l'avant-projet est tenu de consulter la section de législation du Conseil d'État, mais il peut invoquer l'urgence, auquel cas l'avis de la SLCE est requis et porte sur le point de savoir si l'avant-projet a pour objet des matières qui relèvent, selon le cas, de la compétence de la collectivité fédérale, des régions ou des communautés.

Les lois coordonnées sur le Conseil d'État contiennent plusieurs dispositions qui permettent aux autorités concernées de solliciter de la SLCE un avis dans un délai abrégé, qui peut être très court (cinq jours ouvrables). Cette possibilité est abusivement utilisée. La manière avec laquelle trop de ministres traitent la SLCE, en lui imposant des délais qui ne permettent pas un examen approfondi des textes, est très révélatrice d'une tentation de la précipitation à laquelle succombent les gouvernants actuels. On a de plus en plus ce sentiment qu'on ne prend plus le temps d'élaborer des réponses adaptées à des problèmes qui, pour

diverses raisons (pluralisme des valeurs, surproduction du droit...), sont de plus en plus complexes¹².

2° Le contrôle du respect des formalités

On se limite ici au contrôle exercé *a posteriori* par la Cour constitutionnelle. Selon l'article 30 bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (LSCC), celle-ci peut invalider toute norme qui aurait été adoptée en méconnaissance des mécanismes de collaboration énumérés par cet article (il s'agit des mécanismes visés *supra*, I, B, 1°, c)¹³.

Trois constats doivent être faits ici.

Tout d'abord, la méconnaissance de formalités non prévues par l'article 30 bis ne peut normalement fonder une invalidation par la Cour constitutionnelle. C'est ainsi que, sous la seule réserve de ce qui est prévu à l'article 30 bis précité, elle refuse de vérifier le respect des formalités préalables à l'adoption des normes législatives, spécialement la consultation de la SLCE¹⁴. Sur ce dernier point, elle précise que, même si l'obligation de recueillir l'avis motivé de la SLCE « doit être considérée comme prise en application notamment de l'article 141 de la Constitution, elle n'est pas une règle établie par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions »¹⁵.

Ensuite, à cette interdiction de sanctionner les formalités non prévues par l'article 30 bis, il y a une exception, posée par la Cour constitutionnelle. La non-conclusion d'un accord de coopération là où l'article 92 bis de la LSRI en fait une obligation est expressément exclue par l'article 30 bis. Cependant, la Cour constitutionnelle considère que « dès lors que l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial prévoit une coopération obligatoire n'est pas compatible avec le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétence, la Cour peut vérifier le respect de l'obligation de conclure des accords de coopération, contenue à l'article 92 bis de la loi spéciale du 8 août 1980 »¹⁶. Mieux encore, la Cour considère, précisément en vertu du principe de proportionnalité – qu'elle tire du principe de « loyauté fédérale » consacré par l'article 143, § 1^{er} de la Constitution –, que la conclusion d'un accord de coopération peut s'imposer dans des situations où l'article 92 bis ne le prévoit pas, « lorsque les compétences de l'État fédéral et des régions sont à ce point imbriquées qu'elles ne peuvent être exercées que dans le cadre d'une coopération »¹⁷. Pour la bonne compréhension de cette jurisprudence, on précisera que le principe de proportionnalité, que la Cour tire du principe de « loyauté fédérale » consacré

12. M. Borres, M. Solbreux et M. Verdussen, *Les Parlements belges et le temps*, in G. Toulemonde et E. Cartier (ss dir.), *Le Parlement et le temps – Approche comparée*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2017, p. 238.

13. V. not. C. const., 15 janv. 1992, arrêt n° 2/92, 2.B.1 à 2.B.5. – C. const., 29 avr. 1999, arrêt n° 49/99, B.1 à B.6.

14. V. not. C. const., 11 oct. 2000, arrêt n° 103/2000, B.5. – C. const., 29 janv. 2004, arrêt n° 18/2004, B.1 à B.3.

15. C. const., 9 nov. 1995, arrêt n° 73/95, B.1.4.

16. V. not. C. const., 8 mars 2012, arrêt n° 40/2012, B.5.

17. V. not. C. const., 9 juill. 2013, arrêt n° 98/2013, B.25.2.

par l'article 143, § 1^{er} de la Constitution, interdit à toute autorité « d'exercer la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée »¹⁸. Il s'agit « de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble »¹⁹.

Enfin, il n'est pas contesté que la Cour constitutionnelle doit se déclarer incompétente pour contrôler les modalités de fonctionnement des assemblées parlementaires. À plusieurs reprises, celle-ci a refusé de se prononcer sur la constitutionnalité de la procédure d'élaboration des normes législatives, spécialement dans la phase parlementaire de cette procédure. Selon ses propres termes, il ne lui appartient pas, en principe, « de porter un jugement sur la manière dont les assemblées législatives procèdent en vue de l'adoption d'un texte législatif »²⁰.

II. – L'initiative citoyenne

La Belgique a fait le choix, dès l'origine, d'un système représentatif. Le décret du Congrès national du 22 novembre 1830 ne fait-il pas de la Belgique une « monarchie constitutionnelle représentative » ? Dans un tel système, « 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 »²¹. Pourtant, en Belgique comme ailleurs, la démocratie représentative est aujourd'hui essoufflée²². Soucieuses d'enrayer un processus de désenchantement démocratique, des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour clamer que le pouvoir d'un peuple ne peut se limiter aux seules échéances électorales, car une démocratie qui s'accomplit par intermittence n'est pas un lieu d'épanouissement pour les citoyens. De fortes aspirations se manifestent ainsi vers des formes démocratiques plus directes. Qu'en penser ? On peut s'accorder assez facilement sur le fait qu'il est illusoire de prétendre mettre en place une démocratie directe pure et absolue, tant nos sociétés contemporaines se vivent sur le mode de la complexité. Pour autant, il n'est pas irréaliste de chercher à tempérer la démocratie représentative par certains procédés inspirés de la démocratie directe, qui impliquent plus directement le citoyen dans les prises de décisions publiques²³. Certains procédés peuvent ainsi être utilisés par le citoyen pour initier, d'une manière ou d'une autre, des réformes législatives (A). À l'inverse, le citoyen peut également être à l'origine de l'abrogation de la loi dans la mesure où un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité de la loi lui est ouvert à travers la saisine de la Cour constitutionnelle (B).

18. V. not. C. const., 16 juill. 2009, arrêt n° 116/2009, B.8.

19. V. not. C. const., 28 avr. 2016, arrêt n° 56/2016, B.6.1. Sur la loyauté fédérale, V. not. P. Dermine, *La loyauté fédérale et la Sixième réforme de l'État. Essai d'interprétation* : APT 2015, p. 211-225.

20. C. const., 27 mars 1996, arrêt n° 24/96, B.6.2.

21. N. Bobbio, *Le futur de la démocratie*, trad., Paris, Seuil, 2007, p. 137.

22. V. not. D. Van Reybrouck, *Contre les élections*, trad., Arles, Actes Sud, 2014.

23. M. Verdussen, *Vers une démocratie plus directe ?* : *Démocratie* 2015, n° 11, p. 2-4.

A. – Le citoyen et l’initiative législative

Que dit la Constitution belge au sujet du pouvoir d’initiative législative des citoyens ? On distingue les trois procédés les plus courants de démocratie directe²⁴ : le référendum (1°), la consultation populaire (2°) et l’initiative populaire (3°). Ces procédés ne peuvent être confondus. Par un référendum, il s’agit d’inviter la population à prendre elle-même une décision, en posant un acte de volonté. Le procédé est décisoire. Par une consultation populaire, il s’agit d’inviter la population à exprimer son avis sur une question que lui soumet une autorité politique. Le procédé n’est pas décisoire, mais consultatif. La décision finale relève de la seule autorité. Quant au procédé de l’initiative populaire, il permet à une fraction de la population de saisir l’assemblée parlementaire d’une proposition de loi et, par là même, de déclencher la procédure parlementaire.

Ces trois procédés sont-ils autorisés et, si oui, quel est le rôle du citoyen dans leur déclenchement ?

1° Le référendum

Une disposition majeure gouverne la matière. En vertu de l’article 33, alinéa 2 de la Constitution, c’est à la Constitution qu’il revient d’établir les conditions d’exercice des pouvoirs. S’agissant plus particulièrement du pouvoir législatif, c’est à la Constitution de définir la procédure d’élaboration des normes législatives. Définir la procédure d’élaboration des normes législatives, cela consiste, avant toute chose, à déterminer qui va concourir à leur adoption. Or, la Constitution ne prévoit pas une intervention directe du citoyen, qui ne peut donc participer directement à ces processus décisionnels. Il n’y participe que très indirectement lors des scrutins électoraux. Telle est la logique du système représentatif qu’a retenue notre Constituant dès 1831. Cette exclusion par la Constitution de toute forme d’intervention directe du citoyen dans l’adoption des normes législatives suffit à considérer que l’organisation d’un référendum législatif est constitutionnellement impossible. La section de législation l’a affirmé sans ambages dans un avis célèbre qu’elle a rendu, en assemblée générale, le 15 mai 1985²⁵.

On précise que l’inconstitutionnalité du référendum législatif tient uniquement au fait que la Constitution, en l’état actuel, se fonde sur une logique quasi exclusivement représentative. Moyennant une révision de certaines dispositions constitutionnelles, cette logique peut être tempérée. En d’autres termes, ni le décret constitutionnel du 22 novembre 1830 – qui proclame que l’État belge est « une monarchie constitutionnelle représentative sous un chef héréditaire » –, ni l’article 42 de la Constitution – qui dispose, rappelons-le, que « les membres des deux Chambres représentent la Nation » – ne peuvent à eux seuls être interprétés comme érigeant le principe représentatif en règle exclusive de toute forme de démocratie directe.

24. Nous n’aborderons pas, dans le cadre de cette contribution, la question du droit de pétition consacré par l’article 28 de la Constitution belge.

25. CE, avis, 15 mai 1985 : *Doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 1983-1984, n° 783/2. Cet avis est publié dans *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Travaux des XII^{es} Journées d’études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 375-413.

Dans la mesure où la Constitution s'oppose au référendum législatif – et, soit dit en passant, à tout référendum –, aucune possibilité n'existe pour des citoyens de déclencher un processus référendaire, à la différence d'États comme la Suisse ou l'Italie par exemple.

2° La consultation populaire

L'impossibilité constitutionnelle d'organiser un référendum législatif s'étend-elle à l'organisation d'une consultation populaire législative ? En dépit de la différence théorique entre les deux procédés (V. *supra*, II, A), il nous paraît qu'à l'exception du niveau régional (b), l'organisation d'une telle consultation populaire se heurte, elle aussi, à des obstacles constitutionnels (a).

a) Les obstacles constitutionnels

Deux observations s'imposent ici.

Tout d'abord, on ne peut s'en tenir à la position formaliste qui dénie tout effet décisive aux consultations populaires. Selon Pierre Wigny, « il y a des avis qui, lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative »²⁶. En somme, dans les faits, la distinction entre le référendum et la consultation populaire est passablement fictive et artificielle, de telle sorte que la cause de l'impossibilité constitutionnelle du référendum touche également la consultation populaire.

Ensuite, même si l'on s'en tient à la différence théorique entre le référendum et la consultation populaire, il faut bien constater qu'une consultation populaire législative modifie, en toute hypothèse, le schéma constitutionnel d'élaboration des normes législatives. En effet, lorsque la Constitution définit la procédure d'élaboration des normes, elle ne se limite pas à déterminer qui concourt à l'adoption de celles-ci. Elle entend aussi aménager les modalités d'élaboration de ces normes. Telle est bien d'ailleurs la signification la plus immédiate de l'article 33, alinéa 2 : c'est « de la manière établie par la Constitution » que les pouvoirs doivent être exercés. Cela ne signifie pas que les modalités arrêtées par la Constitution ne peuvent être complétées ou précisées. Mais elles ne peuvent l'être que dans la mesure prévue par la Constitution et à la condition de ne pas remettre en cause le cadre procédural établi par celle-ci.

En conclusion, dans son libellé actuel – et sous réserve de ce qui sera dit ci-dessous à propos des consultations populaires régionales –, la Constitution s'oppose à l'introduction du procédé consultatif dans les procédures d'élaboration des normes législatives.

b) La Constitution et les consultations populaires régionales

À la faveur de la Sixième réforme de l'État, le Constituant a autorisé les consultations populaires régionales²⁷. Le 6 janvier 2014, un nouvel article 39 bis a été introduit dans la Constitution qui, par analogie avec les niveaux provincial

26. Cité par Y. Lejeune et J. Renier, *Belgique*, in F. Delpérée (ss dir.), *Référendums*, Bruxelles, CRISP, 1985, p. 29.

27. La Constitution autorise également, en son article 41, les consultations populaires provinciales et communales, mais celles-ci sont étrangères à l'objet du présent texte.

et communal, habilite les régions à organiser des consultations populaires dans les matières régionales²⁸.

Tout en posant un certain nombre de balises sur le contenu des consultations populaires régionales – exclues dans certaines matières –, l'article 39 bis de la Constitution habilite chaque législateur régional à régler lui-même, pour ce qui le concerne, l'organisation des consultations populaires, en fixant des modalités et des conditions : l'initiative de la consultation populaire, la formulation de la demande, les conditions de participation, l'imposition d'un quorum de participation, la période et la fréquence, etc.

En Région wallonne, une proposition de décret spécial instituant la consultation populaire a été déposée au Parlement wallon le 15 juillet 2016²⁹. Le texte final n'a pas encore été adopté à ce jour, mais l'on peut déjà formuler plusieurs observations quant à la place qu'occupera le citoyen dans l'organisation de la consultation populaire. Ces observations sont faites sur la base du texte dans son dernier état. Des modifications y seront sans doute apportées pour tenir compte de l'avis rendu par la SLCE le 14 septembre 2016³⁰.

L'initiative d'organiser une consultation est soit parlementaire, soit populaire. Dans le premier cas, l'initiative peut être revendiquée à une majorité simple de parlementaires. Dans le second cas, l'initiative doit recueillir au moins 60 000 signatures parmi les habitants de la Région wallonne âgés de seize ans et plus, incluant au moins 2 % de la population dans la majorité des circonscriptions électorales wallonnes. Selon les travaux préparatoires de la proposition de décret, la détermination du nombre minimal de signatures a été guidée par une double préoccupation : consolider la légitimité de l'initiative en imposant qu'elle soit soutenue par un pourcentage significatif de citoyens ; éviter de compromettre la consultation populaire par l'exigence d'un nombre trop important de signatures.

La proposition de décret prévoit qu'en toute circonstance, la demande d'organiser une consultation populaire devra être formulée par écrit au moyen d'un formulaire délivré par le Parlement wallon, lequel vérifiera si les conditions de recevabilité sont remplies et approuvera ou refusera l'organisation de la consultation populaire.

Le Parlement wallon constitue donc l'autorité compétente pour décider de l'organisation d'une consultation populaire. Il lui revient également de décider, à la majorité simple des suffrages, quelle(s) question(s) peu(ven)t être posée(s). Selon les travaux préparatoires, « [d]ans une optique de transparence et d'interaction avec les auteurs de l'initiative, le Parlement donne les raisons qui l'ont amené à approuver ou non la demande de consultation populaire ainsi qu'à modifier le libellé de la ou des questions. Pour ce dernier aspect, le Parlement est assisté par une Commission d'experts »³¹. Avant toute organisation d'une consultation populaire, la décision favorable du Parlement wallon est soumise

28. V. M. Verdussen, *Consultation populaire*, in M. Uyttendaele et M. Verdussen (ss dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 265-270.

29. *Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. ord. 2015-2016, n° 559/1.

30. *Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. ord. 2015-2016, n° 559/2.

31. *Doc. parl.*, Parl. wallon, sess. ord. 2015-2016, n° 559/1, p. 6.

au contrôle de la Cour constitutionnelle qui vérifie, non pas l'opportunité de la consultation populaire, mais le respect par celle-ci des normes dont elle assure habituellement le contrôle.

Dans la mesure où il est nécessaire d'avertir l'ensemble de la population de la tenue prochaine d'une consultation populaire, la proposition de décret prévoit une publicité minimale, *via* les principaux médias (sites internet, presse écrite et communication radio et télévisuelle). Toujours dans le souci de sensibiliser à l'avance la population au sujet sur lequel elle va être amenée à donner son avis, le Parlement wallon mettra à leur disposition une brochure rédigée de manière objective par une commission d'experts.

On ajoutera que la consultation populaire ne peut pas porter sur plus de deux objets différents à la fois et que seules deux questions maximum par objet peuvent être posées. Il ne pourra être répondu à ces questions que par « oui » ou par « non ».

La participation de la population à la consultation populaire n'est pas obligatoire, compte tenu de son caractère non décisive. Par conséquent, il est prévu un double seuil en vue du dépouillement des résultats de la consultation : 10 % de la population totale habilitée à participer à la consultation doivent avoir concrètement participé au scrutin et, au sein de la majorité des circonscriptions électorales, 10 % des habitants de chacune de ces circonscriptions électorales, habilités à participer à la consultation populaire.

En Région flamande, deux propositions de décrets spéciaux sont aujourd'hui sur la table³². L'initiative de la consultation populaire est laissée, d'une part, aux habitants de la Région flamande et, d'autre part, au Parlement flamand. L'une des deux propositions octroie également ce droit d'initiative au gouvernement flamand. Les deux propositions divergent sur le nombre d'habitants à l'origine de l'initiative (80 000 *versus* 100 000). Par ailleurs, l'une des propositions est plus restrictive sur les conditions à remplir pour pouvoir initier ou participer à une consultation populaire (seize ou dix-huit ans, exclusion des étrangers, etc.).

Les deux propositions de décret prévoient que la demande d'organiser une consultation populaire devra être formulée par écrit au moyen d'un formulaire délivré par le Parlement flamand qui vérifie si les conditions de recevabilité sont remplies et approuve ou refuse l'organisation de la consultation populaire. Si l'initiative émane de la population, l'une des deux propositions de décret prévoit même que le Parlement flamand doit dans ce cas inviter les auteurs de l'initiative à venir échanger sur leur proposition avant de prendre la décision d'approbation ou de refus. Cette même proposition de décret impose en outre au Parlement flamand d'obtenir l'accord des auteurs de l'initiative sur une éventuelle proposition de reformulation des questions.

À l'instar de ce qui est envisagé en Région wallonne, la consultation populaire ne pourra porter que sur deux objets différents à la fois et deux questions maximum par objet pourront être posées. Il ne pourra être répondu à ces questions que par « oui » ou par « non ». La Cour constitutionnelle sera également saisie en vue de contrôler la régularité de la consultation populaire.

32. *Doc. parl.*, Parl. fl., sess. ord. 2015-2016, n° 749/1 et *Doc. parl.*, Parl. fl., sess. ord., 2015-2016, n° 838/1.

La nécessité d'avertir l'ensemble de la population de la tenue prochaine d'une consultation populaire se traduit par l'obligation pour le Parlement flamand de mettre en place une publicité quant à la tenue de cette consultation populaire.

La Région de Bruxelles-Capitale se penche elle aussi sur deux propositions d'ordonnances spéciales visant à instituer la consultation populaire sur le territoire régional bruxellois. Pour l'essentiel, le contenu est quasiment identique aux propositions élaborées en Région wallonne et en Région flamande³³. Le citoyen est impliqué de manière analogue dans l'initiation de la consultation populaire.

3° L'initiative populaire

Le thème de l'initiative populaire débouche inévitablement sur la question, plus large, de l'implication des citoyens dans le processus législatif. À cet égard, une question s'est posée en Belgique : serait-il envisageable de mettre en place au sein de la Chambre des représentants, par exemple – la question peut être posée pour toutes les assemblées législatives –, une commission composée d'élus et de citoyens ? Cette question en a entraîné une autre : ces derniers pourraient-ils y déposer des propositions de loi ?

On l'a déjà souligné, lorsque la Constitution définit la procédure d'élaboration des lois, elle arrête les modalités d'élaboration de ces lois, qui ne peuvent être complétées ou précisées que dans la mesure prévue par la Constitution et à la condition de ne pas remettre en cause le cadre procédural établi par celle-ci.

Certes, on pourrait objecter qu'en l'occurrence, il s'agit, en réalité, d'impliquer des citoyens, non pas dans un processus normatif, mais dans un processus visant à définir des choix politiques généraux. La distinction est subtile et fragile. En effet, toute orientation politique, aussi générale soit-elle, doit, à un moment ou l'autre, se concrétiser en des termes juridiques qui relèvent par essence des compétences constitutionnelles des différents pouvoirs.

Quoi qu'il en soit, il convient d'être attentif au fait que constitutionnellement, (1) une loi ne peut être adoptée que par les branches du pouvoir législatif fédéral et (2) elle ne peut l'être que sur une initiative prise par ces mêmes branches du pouvoir législatif fédéral.

1) De l'article 36 de la Constitution, il ressort que « le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat ». Cette disposition signifie que, dans le cadre de la procédure d'adoption des lois, seuls le Roi et les membres de la Chambre des représentants et du Sénat ont un pouvoir décisionnel, donc une voix délibérative, lorsqu'il s'agit de se prononcer, en commission ou en séance plénière, sur un projet ou une proposition de loi.

L'article 36 de la Constitution n'interdit pas d'impliquer directement des citoyens, notamment en invitant un groupe de citoyens tirés au sort à participer aux discussions en commission. Mais, en aucun cas, ces citoyens ne peuvent avoir voix délibérative. Concrètement, lorsqu'il s'agit de voter, seuls les membres de la commission, donc des élus, ont le droit de vote. Il n'en va pas différemment en séance plénière.

33. *Doc. parl.*, Parl. bruxellois, sess. ord. 2014-2015, n° A-108/1 ; *Doc. parl.*, Parl. bruxellois, sess. ord. 2014-2015, n° A-180/1.

Comprise ainsi, une participation citoyenne peut être aménagée par la Chambre des représentants elle-même, dans son règlement. L'article 60 de la Constitution ne dispose-t-il pas que « chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions » ? À titre d'exemple, tiré d'un autre niveau de pouvoir, on observera que l'initiative prise l'année dernière par le Parlement de la Région wallonne d'injecter de la participation citoyenne dans les délibérations parlementaires a été formalisée par une modification du règlement du Parlement. En vertu du nouvel article 129 de ce règlement, adopté le 16 juillet 2015, tout citoyen peut prendre l'initiative d'adresser à ce dernier une opinion sur une proposition ou un projet de décret ou sur une proposition de résolution. Cette possibilité existe dès que le document est mis en ligne sur le site web du Parlement. Chaque opinion est transmise par le greffier à la commission et au membre du gouvernement concernés ainsi que, le cas échéant, aux auteurs de la proposition. Il est prématuré de tirer des enseignements de cette initiative, dont le succès est lié au nombre de citoyens intervenant, à leur origine et à l'impact de leur intervention. Mais il est certain qu'elle est à tout le moins révélatrice d'une aspiration à une implication plus grande des citoyens dans le débat législatif.

2) De l'article 75 de la Constitution, il résulte que le droit d'initiative législative est réservé aux seules institutions ou personnes visées par le texte constitutionnel, c'est-à-dire à chaque membre du pouvoir législatif fédéral : le Roi ou un ou plusieurs membres de l'assemblée (V. *supra*, I, A, 1^o).

L'article 75 de la Constitution exclut qu'une proposition de loi puisse être déposée par des citoyens. En 2001, le comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique, institué conjointement par la Chambre des représentants et le Sénat, considérait que « l'introduction de l'initiative populaire suppose nécessairement une révision de la Constitution ». Et de préciser : « L'initiative populaire est un instrument juridique actuellement inconciliable avec le système représentatif tel que le constituant l'a conçu. Même si l'organe législatif a la liberté d'approuver ou non la proposition issue de l'initiative populaire, une telle intervention des citoyens dans le processus d'élaboration des normes législatives est inconciliable avec le système représentatif qui exclut une assimilation des corps législatifs avec les électeurs. Cette remarque resterait pertinente si l'organe législatif ne devait respecter que l'esprit de l'initiative »³⁴. Pour le même motif, l'article 75 de la Constitution exclut qu'une proposition de loi puisse être déposée à la fois par des citoyens et des parlementaires.

En revanche, l'article 75 de la Constitution ne paraît pas empêcher la mise en place, y compris dans les locaux du Parlement, d'une commission comme celle envisagée au point 1), si, et seulement si les propositions de loi qui en ressortent sont formellement signées et déposées par des parlementaires.

On précisera toutefois qu'en vertu de l'article 28 de la Constitution, « chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes »³⁵. Il s'agit, par là, d'exprimer une opinion sur une question

34. *Doc. parl.*, ch. repr. et Sénat, sess. ord. 2000-2001, n^{os} 50-797/2 et 2-416/2, p. 20.

35. V. A. Heraut et G. Pijcke, *Le droit de pétition*, in M. Verdussen et N. Bonbled (ss dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 679-701.

particulière ou sur un thème d'intérêt général, cette opinion pouvant prendre la forme d'une suggestion de réforme législative.

B. – Le citoyen et l'initiative abrogatoire

En Belgique, toute personne physique ou morale – en ce compris les institutions publiques – peut saisir la Cour constitutionnelle d'un recours en annulation visant à obtenir l'annulation, en tout ou en partie, d'une norme législative. Le recours en annulation est subordonné à plusieurs conditions : il doit être introduit dans un certain délai et respecter certaines exigences de forme (1) et le requérant doit apporter la preuve qu'il dispose d'un intérêt à demander l'annulation de la norme attaquée (2).

1) Le recours en annulation devant la Cour constitutionnelle doit en principe (hormis certains cas spécifiques) être introduit dans les six mois suivant la publication de la norme législative attaquée au *Moniteur belge*³⁶. La requête doit être signée par le requérant ou son avocat et être datée. Quant à son contenu, le requérant doit indiquer avec suffisamment de précision quel est l'objet du recours, c'est-à-dire quelle(s) est (sont) la ou les normes législatives dont il sollicite l'annulation. Il doit également exposer les faits démontrant son intérêt à agir et désigner, parmi les règles dont la Cour assure le respect, celles qui seraient violées et en quoi ces règles auraient été transgressées par la norme attaquée.

2) Conformément à l'article 142, alinéa 3 de la Constitution, un recours en annulation peut être adressé à la Cour constitutionnelle « par toute personne justifiant d'un intérêt ». L'intérêt invoqué par le requérant doit être distinct de l'intérêt général ou de l'intérêt qu'a toute personne à ce que la légalité soit respectée³⁷.

La Cour constitutionnelle fait une distinction entre l'intérêt individuel des personnes physiques et l'intérêt collectif des personnes morales.

Le requérant, personne physique, doit démontrer de manière concrète que sa situation est susceptible d'être directement *et* défavorablement affectée par la norme attaquée. Ainsi, « il ne suffit pas que la norme lui soit applicable ; il faut encore qu'elle risque de lui causer un dommage »³⁸. Il convient donc d'établir un lien direct et individualisé entre la situation du requérant et la norme attaquée³⁹.

Les personnes morales, et les associations de fait, sont quant à elles tenues de justifier d'un intérêt collectif. Plus particulièrement, les associations sans but lucratif doivent démontrer (i) que leur objet social est susceptible d'être affecté de manière directe et défavorable, (ii) que leur objet social est d'une nature particulière (distincte de l'intérêt général), et enfin (iii) que leur objet social est réellement poursuivi.

Que le recours en annulation soit introduit par une personne physique ou morale, l'intérêt doit en toute hypothèse être réel, c'est-à-dire qu'il ne peut être purement hypothétique mais doit être démontré concrètement. L'intérêt doit encore être actuel, en ce sens qu'il doit exister au moment de l'introduction

36. Loi spéciale 6 janv. 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 3, § 1^{er}.

37. M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 186.

38. M.-F. Rigaux et B. Renauld, *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 113.

39. M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 187.

de la requête et le rester jusqu'au prononcé de l'arrêt. L'intérêt doit enfin être légitime : il doit être conforme à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Des statistiques dressées dans le *Rapport annuel 2016* de la Cour constitutionnelle⁴⁰, il ressort que sur les cent soixante-dix arrêts rendus, cinquante-deux l'ont été sur recours en annulation. Sur les soixante-quatorze requérants à l'origine de la saisine de la Cour, trente-quatre étaient des personnes physiques, trente-trois des personnes morales de droit privé et de droit public, et cinq étaient des associations de fait. Dans vingt-neuf arrêts sur cinquante-neuf, la Cour a annulé la ou les dispositions attaquées.

De toute évidence, l'État belge a été animé du souci d'aménager au profit des citoyens un large accès à la Cour constitutionnelle, un accès que la jurisprudence de la Cour tend à ouvrir davantage encore⁴¹. Les explications sont plurielles⁴². Au nombre de celles-ci, on relèvera l'idée qu'une vision dynamique de la démocratie réclame que les citoyens ne se contentent pas de désigner leurs élus mais puissent faire vérifier que la loi votée en leur nom par ces élus est bien conforme à la Constitution. Par ailleurs, l'intervention du citoyen nous rappelle qu'en veillant avec lucidité et vigilance à une confrontation continue entre le peuple démocratique des urnes (« le peuple-suffrage »), qui se vit dans l'immédiateté, et le peuple démocratique des droits et principes fondamentaux (« le peuple-principe »), les juridictions constitutionnelles « loin de se contenter de juger et de censurer, (...) participent de cette façon à l'enrichissement de la délibération démocratique, dans ce qui en forme le cœur : la détermination et le renforcement de l'être-ensemble »⁴³.

III. – Les acteurs influents

Trois catégories d'acteurs nous paraissent devoir être mentionnés : les groupes d'influence et les lobbies (A), les partenaires sociaux (B) et les juridictions (C).

A. – Les groupes d'influence et les lobbies

1° Les groupes d'influence et les lobbies dans le contexte d'une société polarisée

Les groupes d'influence constituent un champ d'investigation particulièrement vaste au vu de leur diversité et de leur hétérogénéité. Les études consacrées à ces groupes d'influence en droit constitutionnel et en sciences politiques ont par conséquent tendance à se concentrer sur une catégorie particulière d'entre eux. Dans les lignes qui suivent, on esquissera la place réservée aux groupes d'influence et, en particulier, aux lobbies, en droit belge.

40. <http://www.const-court.be/public/jvra/f/jvra-2016f.pdf>.

41. Spécialement au regard des associations : V. M. Verdussen, *Le secteur associatif devant la Cour constitutionnelle*, in *D'urbanisme et d'environnement – Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 1087-1096.

42. M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, op. cit., p. 169.

43. P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique – Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, p. 223.

En sciences politiques, le concept de « groupe d'influence » renvoie à une vaste catégorie de groupes qui influencent d'une manière ou d'une autre l'exercice du pouvoir, notamment par un travail de plaidoyer politique ou de « mise à l'agenda » de certains sujets. Ces groupes peuvent être publics ou privés, du secteur marchand ou non marchand, catégoriels (identitaire ou sectoriels, c'est-à-dire défendant les intérêts de certains groupes déterminés) ou promotionnels (« de cause », universels)⁴⁴. Leur organisation interne est très variable. On croise dans cette catégorie à la fois des groupes de riverains opposés à l'abattage d'arbres, des syndicats, des représentants des entreprises, des associations de défense des droits de l'homme. Parmi les groupes d'influence, certains méritent d'être épinglés, comme les *think tanks*, ces « réservoirs de pensée », qui mêlent science, recherche et action d'influence. Ils peuvent être définis comme des « [d]es organisations relativement indépendantes, impliquées dans la recherche sur un large spectre d'intérêts. Leur objectif premier est de disséminer cette recherche aussi largement que possible avec l'intention d'influencer le processus de formation des politiques publiques »⁴⁵. Ces organismes sont, dans la très grande majorité des cas, juridiquement et statutairement indépendants des partis politiques. Ils le sont parfois également en pratique, même s'ils s'inscrivent souvent dans un cadre idéologique bien marqué (à l'exemple de *l'Itinera Institute* ou de la *Fondation Hayek*) ou pour des objectifs spécifiques. Ainsi, les liens entre les *think tanks* et les partis politiques sont à géométrie variable. On soulignera la tendance récente de création de *think tanks* proches de ministères ou de certains services publics, à l'image de Myria, ou d'Unia. Enfin, on soulignera, toujours sur le plan des concepts, qu'il importe de distinguer les « groupes d'influence » des « groupes d'intérêt »⁴⁶, ces derniers regroupant une réalité plus vaste encore que les groupes d'influence, puisqu'ils englobent tous les collectifs constitués « autour d'un intérêt partagé »⁴⁷.

Le terme « lobby » peut être utilisé comme un synonyme des « groupes d'influence ». Il peut aussi faire référence à une pratique plus spécifique : les stratégies mises en œuvre dans les couloirs du Parlement dans l'objectif d'influer sur les positions et votes. Dans ce sens plus restreint, le terme de « lobby » (en anglais *lobby group*) renvoie plus spécifiquement à « une action d'influence qui s'exerce dans l'antichambre du pouvoir, de façon discrète, à l'abri des regards publics »⁴⁸. On parle aussi, lorsque le lobbying a pour objet principal la « mise à l'agenda », d'« action corporatiste silencieuse »⁴⁹.

Ce qui caractérise le monde des groupes d'influence et des lobbies en Belgique, c'est la polarisation (*verzuijing*) de la société civile et du monde politique, qui,

44. T. Balzacq, P. Baudewyns, J. Jamin, V. Legrand, O. Paye et N. Schiffino, *Fondements de science politique*, Louvain-la-Neuve-Paris, de Boeck, 2014, p. 342.

45. P. Sherrington, *Shaping the Policy Agenda : Think Tank Activity in the European Union : Global Society* 2000, vol. 14, p. 174.

46. A. Bentley, *The Process of Government : A Study of Social Pressures*, 1908, cité in T. Balzacq et al., *op. cit.*, p. 342.

47. T. Balzacq et al., *op. cit.*, p. 344.

48. *Ibid.*, p. 342.

49. P. Garraud, *Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda : L'Année sociologique* 1990, p. 17-41. Sur les différents modèles de mise à l'agenda, V. P. Hassenteufel, *Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics : Informations sociales* 2010/1, n° 157, p. 50-58.

même si elle tend à perdre de son importance, structure toujours pour partie la politique belge autour des trois grandes familles politiques traditionnelles et d'un axe catholiques/laïcs. La société belge est en effet l'exemple emblématique d'une société divisée en piliers – socialiste, libéral et catholique – dont les partis politiques émanent. Cette structuration particulière se répercute sur la configuration des « groupes d'influence » et des « lobbies » en Belgique, sur leur identification et sur leurs pouvoirs. Ceci explique l'importance historique des organisations socioéconomiques, syndicales, patronales, agricoles, féminines, socioculturelles, dont la filiation avec l'une des trois tendances idéologiques et philosophiques est caractéristique du système belge pilarisé⁵⁰. Une multitude de « groupes » (ou *standen*), inscrits dans la galaxie de certains de ces piliers, tentent ainsi de faire passer leurs idées et leurs revendications en passant par les relais que représentent les organisations précitées et les représentants politiques qui leur sont traditionnellement loyaux⁵¹.

2° L'absence de définition juridique des groupes d'influence et des lobbies

Le droit belge ne fournit pas de définition juridique du lobbying ou des groupes d'influence de manière générale. Partant, il ne contient pas de règles relatives à leur activité et ne prescrit aucune obligation de transparence ou d'information sur l'éventuelle activité d'influence exercée par certains groupes. En particulier, le droit belge ignore l'importance des groupes d'influence et des lobbies dans son approche de l'initiative de la loi au sens large, alors que leur action peut y être décisive et parfois problématique. De nombreux pays disposent sur ce point de mécanismes qui promeuvent la transparence et l'intégrité : enregistrement volontaire ou obligatoire des lobbies et groupes d'influence par le gouvernement, codes de conduite, autorégulation par des organisations du secteur ou des organisations indépendantes.

Certaines dispositions du droit parlementaire évoquent, très indirectement et de manière imprécise, cette question des groupes d'influence et des lobbies et de l'encadrement de leur activité au sein du Parlement. Ainsi, l'article 4 du Code de déontologie de la Chambre des représentants formule le vœu que : « [l]ors de leurs interventions au sein du Parlement et en dehors de celui-ci, ainsi que dans leurs contacts avec des citoyens, des groupes et des institutions, les membres de la Chambre donnent priorité à l'intérêt général sur les intérêts particuliers ». L'article 5 du même Code de déontologie évoque la question des conflits d'intérêts, en disposant que « lorsqu'un membre de la Chambre a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que membre de la Chambre », il doit en faire état « oralement avant toute intervention écrite ou orale et avant de voter en commission ou en séance plénière à propos d'une question qui touche à cet intérêt ». Tout aussi imprécis, l'article 6 du Code de déontologie dispose qu'« abstraction faite de leur indemnité parlementaire, les membres ne

50. Sur les « piliers », V. H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et philosophique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, Bruxelles, Bruylant, 1996. Sur le recoupement entre piliers, partis et clivages, V. égal. V. de Coorebyter, *Clivages et partis en Belgique : Courrier hebdomadaire du CRISP* 2008, n° 2000, p. 7-95.

51. J. Beaufays, *Het Belgische federalisme*, in A. Alen (éd.), *Federalisme – Staatskundig, politiek en economisch*, Anvers, Maklu, 1994, p. 116.

peuvent accepter aucun avantage financier ou matériel, de quelque nature que ce soit, en échange d'actes accomplis dans l'exercice de leur mandat, en ce compris tout cadeau ayant une valeur patrimoniale autre que symbolique ». Au rang des mécanismes qui pourraient être utilisés comme leviers pour encadrer ou formaliser au moins l'influence des groupes d'influence et des lobbies, on mentionnera la déclaration de patrimoine, organisée aux articles 161 et suivants du règlement de la chambre. Mais, à nouveau, le caractère vague et imprécis des dispositions ne permet pas pour l'instant de déceler les groupes d'influences qui gravitent autour des parlementaires, dès lors que par exemple la mention d'« employé » suffit, et ne doit pas être complétée par l'identification de l'employeur précis.

Au-delà de ces dispositions de droit parlementaire, la polarisation du système politique belge a conduit à une institutionnalisation de la participation des groupes d'influence et des lobbies dans certaines politiques. Ainsi, la consultation, voire la participation, de certains d'entre eux, structurés autour des « piliers » traditionnels, est encadrée dans une série de législations.

Dans le domaine socioculturel, en vertu de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, dite « loi du Pacte culturel », certains groupes (correspondants ou rattachés à des « tendances idéologiques et philosophiques ») sont reconnus et subventionnés. Dans la logique du pluralisme socioculturel (mono ou pluri-institutionnel), ils sont également associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques.

Parmi les secteurs portant cette logique néo-corporatiste ou pluraliste à son paroxysme, celui de l'éducation permanente doit être épinglé. Y sont reconnus et financés l'ensemble des « mouvements » et des groupes qui développent une réflexion critique sur la société, groupes et mouvements qui sont souvent affiliés aux différents piliers. Sont ainsi directement financées des activités d'influence, voire de « lobbying » au sens large : production d'analyse, de contenus, de formations, etc., qui peuvent influencer la « mise à l'agenda ».

Ce modèle néo-corporatiste est aujourd'hui sous pression, dans de multiples domaines et pour diverses raisons. Dans le domaine socioéconomique, on peut en effet se demander « si la politique du fait accompli n'est pas progressivement en train de remplacer le système établi de concertation sociale »⁵². Dans le domaine socioculturel, la volonté de dépolitisation des secteurs et l'affaiblissement des piliers traditionnels aboutissent à des réformes législatives qui s'avèrent parfois contradictoires avec le Pacte culturel. Enfin, de nombreux groupes d'influence et lobbies ne relèvent plus des groupes d'influences institutionnalisés par le droit belge, comme les lobbies représentant les intérêts des multinationales, les acteurs sociaux et culturels émergents ou encore des acteurs de la transition.

L'absence de formalisation juridique de l'influence des groupes d'influence et des lobbies dans le processus de décision publique – au-delà de l'institutionnalisation néo-corporatiste de certains groupes – n'a jusqu'à aujourd'hui pas provoqué de réflexion approfondie et de débat de société en Belgique. Étonnement, seule une proposition a été déposée dans l'objectif de mieux encadrer et formaliser l'influence de lobbies. Elle date du 17 mars 2015 et est relative à

52. I. Gracos, *Grèves et conflictualité sociale en 2014 : Courrier hebdomadaire du CRISP* 2015, vol. 2246-2247, p. 5-109.

l'enregistrement, dans un registre de transparence public en ligne, des contacts avec des lobbyistes concernant l'achat de matériel militaire⁵³. Cette proposition a finalement été rejetée par la Commission de la défense nationale⁵⁴.

Cette absence de réflexion sur l'encadrement des groupes d'influence et des lobbies est étonnante : la proximité avec la réglementation en vigueur pour les institutions européennes et françaises, et avec le débat qui les a accompagnés, aurait pu laisser penser qu'une réflexion similaire aurait été menée pour les institutions belges. Cette carence fait l'objet de critiques. Ainsi, le premier rapport de *Transparency International* appliquant à la Belgique le cadre d'analyse développé par cette organisation non gouvernementale insiste sur la nécessité de renforcer la transparence dans le processus d'adoption des normes et, dans ce cadre, sur la « mise en place de règles en matière de lobbying auprès des membres de cabinet, de ministres ou de parlementaires », et ce « par le législateur ou l'Exécutif »⁵⁵.

3° L'impact des groupes d'influence et des lobbies

Il serait naïf de croire que l'initiative de la loi et l'élaboration de celle-ci ne font intervenir que les acteurs reconnus par les procédures établies. L'existence d'influences tant sur l'Exécutif que sur le législatif est réelle, même si leur nature et leur portée diffèrent sans aucun doute du niveau européen. La récente affaire dite du *Kazakhgate*, qui concerne l'adoption d'une loi sur la transaction pénale pour favoriser les affaires de certains industriels ou groupes d'industriels, comme les diamantaires anversois, qui auraient réussi à « sensibiliser » à leur cause certains hommes politiques qui ont porté le projet de loi, pourrait peut-être relancer le débat sur l'encadrement des groupes d'influence⁵⁶. La commission d'enquête parlementaire instituée à cette occasion⁵⁷ sera-t-elle amenée, dans son rapport et ses conclusions, à émettre des propositions normatives, alors qu'à différents niveaux les appels pour une gouvernance plus transparente se répètent ?

En l'absence d'obligation d'enregistrement des groupes et lobbies, d'encadrement de leur activité et d'études systématiques de leur action, on ne peut mesurer scientifiquement l'impact qu'ils ont sur les opérations de « mise à l'agenda » et sur les orientations et contenus des textes finalement adoptés. Selon Jan Boon, auteur d'une étude sur les parlementaires comme « porte-parole » de différents groupes d'intérêt, cette influence est loin d'être négligeable en ce qui concerne les législateurs⁵⁸. D'autres auteurs sont bien moins assertifs sur cette question. Jeroen Van Nieuwenhove, par exemple, considère que l'influence s'exercerait plutôt sur le travail de l'Exécutif et épargnerait dans une large mesure le

53. *Doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2014-2015, n° 54-965/1.

54. *Doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2016-2017, n° 54-965/4.

55. T. Balzacq et al., *op. cit.*, p. 354.

56. <http://plus.lesoir.be/93288/article/2017-05-10/kazakhgate-le-scandale-du-lobby-diamantaire>.

57. L. 1^{er} déc. 2016, visant à instituer une commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur les circonstances ayant conduit à l'adoption et l'application de la loi du 14 avril 2011 portant des dispositions diverses, en ce qui concerne la transaction pénale : *Doc. parl.*, ch. repr., sess. ord. 2016-2017, n° 54-2179/6.

58. J. Boon, *Spreekbuispolitici – Het parlementaire verlengstuk van belangengroepen. Over het effect van toenemende banden met belangengroepen op de additieve aandacht per thema in België*, Universiteit Antwerpen, 2011, p. 68 (<http://www.politiekecommunicatie.be/Thesisprijs%202011/Masterproef%20Jan.pdf> consulté le 6 décembre 2017).

législateur⁵⁹. Il convient à cet égard de souligner le rôle d'interface des cabinets ministériels. Plaques tournantes dans l'élaboration des avant-projets de lois, les cabinets ministériels n'hésitent pas à requérir le conseil des acteurs socioéconomiques, parfois en les associant directement à la rédaction d'un texte⁶⁰.

B. – Les partenaires sociaux

Le modèle néo-corporatiste est aussi en vigueur dans le secteur socioéconomique, où les compétences normatives des pouvoirs publics sont partagées avec les partenaires sociaux depuis la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires. Cette loi structure le travail normatif des partenaires sociaux, qui détiennent ainsi également un droit d'initiative et d'élaboration des normes.

En effet, les partenaires sociaux peuvent adopter des « conventions collectives de travail ». Ces conventions sont adoptées soit par des commissions paritaires pour les entreprises de leur domaine, soit par le Conseil national du travail lorsque plusieurs branches ou l'ensemble des secteurs d'activité sont concernés. Ces commissions paritaires et ce Conseil national du travail sont bien évidemment composés de manière paritaire entre organisations patronales et syndicales. On soulignera, avec Bernard Nyssen, que « [s]elon que ses dispositions ont été ou non rendues obligatoires par arrêté royal et en fonction du niveau de l'organe paritaire où elle fut conclue (sous-sectoriel, sectoriel ou intersectoriel), la convention collective de travail prend sa place à un échelon différent dans la hiérarchie des sources de droit établie par l'article 51 de la loi du 5 décembre 1968. La convention collective de travail apparaît ainsi comme un accord à vocation réglementaire ou, selon une autre formulation, un « règlement négocié », appelé à prendre, dans la hiérarchie des dispositions normatives de droit social, une place équivalente à celle occupée par les textes réglementaires élaborés par les pouvoirs publics »⁶¹. Ces « conventions collectives de travail » sont notamment discutées en amont dans l'« accord interprofessionnel » négocié tous les deux ans entre partenaires sociaux (en dehors de tout cadre formel).

Aucun texte n'articule les compétences normatives et les initiatives des uns et des autres : en a résulté pendant des décennies une culture de la coopération, qui aurait glissé, selon certains observateurs, vers une concurrence normative entre pouvoirs publics et partenaires sociaux⁶². La coopération a perduré longtemps. En atteste le travail normatif complémentaire développé en matière de réduction du temps de travail, notamment, où le gouvernement a systématiquement étendu la force obligatoire des conventions collectives ou en matière de prépension conventionnelle. En attestent surtout les normes adoptées en matière de travail temporaire et intérimaire. Depuis le début des années 2000,

59. Référence citée in *Transparency International* : J. Maesschalck, T. Vander Beken, M. Dantinne et M. Stinckens, *Évaluation du système national d'intégrité – Belgique*, mai 2012, www.transparencybelgium.be, p. 61.

60. P. Magnette, *Du régime parlementaire. De l'orléanisme au fédéralisme*, in P. Delwit, J.-M. De Waele et P. Magnette (ss dir.), *Gouverner la Belgique – Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999, p. 92-93.

61. B. Nyssen, *La répartition du travail normatif entre pouvoirs publics et partenaires sociaux. Quelques motifs de préoccupation : Reflets et perspectives de la vie économique 2003*, t. XLII, n° 4, p. 36.

62. *Ibid.*, p. 37.

une certaine compétition s'est installée, notamment sur la question de l'initiative, sans doute explicable en partie par la défédéralisation progressive de certains pans de la sécurité sociale et du droit du travail⁶³.

Au-delà du pouvoir normatif reconnu aux partenaires sociaux, d'autres éléments doivent être soulignés pour comprendre l'influence qu'exercent les partenaires sociaux sur l'initiative en droit belge. Ainsi, on mentionnera le Conseil central de l'économie, instauré par la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie. Cette institution adresse, d'initiative ou à la demande d'institutions, des avis ou des propositions concernant les politiques économiques au sens large – en ce compris celles qui touchent à l'emploi. Comme le Conseil national du travail, cette institution rend des rapports qui peuvent préfigurer l'adoption de nouvelles politiques. Il rend également un rapport avant les négociations de l'accord interprofessionnel. En raison de ces diverses compétences et de sa composition paritaire, le Conseil central de l'économie constitue, comme le Conseil national du travail, un forum d'échanges, de rencontre et de négociation entre acteurs sociaux et un relais de premier choix vers les institutions politiques.

Plus généralement, tout projet de loi est soumis à un certain nombre de formalités obligatoires. Parmi ces formalités qui s'appliquent dans tous les cas, certaines concernent les acteurs sociaux : avis du Conseil national du travail ou du comité de gestion de certains organismes publics concernés ; négociation obligatoire entre syndicats et pouvoirs publics⁶⁴. Par ailleurs, dans certaines matières particulières, l'avant-projet fait l'objet d'autres avis rendus par des commissions spéciales. En outre, depuis la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, tout membre du gouvernement fédéral désireux d'introduire un avant-projet de loi – ou d'arrêté royal ou ministériel – « pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire » est soumis à l'obligation de faire évaluer les conséquences de l'adoption et de l'application des règles proposées « sur l'économie, l'environnement, les aspects sociaux et les administrations ». L'« analyse d'impact » intégrée doit porter à la fois sur certains objectifs généraux et transversaux : développement durable, égalité de genre, cohérence des politiques de développement. Elle doit également porter sur des matières précises, le cas échéant : charges administratives, impact sur les petites et moyennes entreprises. C'est l'Agence pour la simplification administrative qui établit un formulaire type reprenant les standards et critères pertinents pour mener l'analyse d'impact, qui est reproduit dans les documents parlementaires.

C. – Les juridictions

En raison du principe de séparation de pouvoir, les juridictions sont en principe dépourvues de tout pouvoir d'initiative législative, ne pouvant être saisies que par un plaignant dans le cadre d'une cause déterminée⁶⁵.

63. B. Nyssen, *op. cit.*, p. 42.

64. V. M. Van der Hulst, *op. cit.*, p. 200.

65. C. Möllers, *The Three Branches – A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford University Press, 2015.

Néanmoins, le procureur général de la Cour de cassation développe, chaque année, dans le rapport annuel de la Cour⁶⁶, des « propositions *de lege ferenda* ». Ces propositions de réformes législatives sont adressées au Comité parlementaire chargé du suivi législatif et présentées officiellement lors d'une séance de ce comité. Pour la Cour de cassation, qui se déclare très attachée à l'idée selon laquelle le juge applique la loi, ces propositions de modifications législatives représentent parfois la seule issue pour contester des lois problématiques ou réclamer des modifications dans certains dispositifs normatifs.

En ce qui concerne la Cour constitutionnelle, le dispositif de ses arrêts s'adresse tout particulièrement aux acteurs responsables de l'initiative de la loi. Certains arrêts constatant des inconstitutionnalités ou des lacunes inconstitutionnelles invitent le législateur à agir, en lui adressant des « injonctions de légiférer »⁶⁷. Cette possibilité de renvoi direct au législateur dans le dispositif des arrêts explique sans doute que les juges n'estiment pas nécessaire de revendiquer directement et expressément aux acteurs de l'initiative de la loi la mise en œuvre de certaines réformes législatives⁶⁸. Enfin, on se gardera toutefois d'exagérer le rôle occupé par la juridiction constitutionnelle dans le dialogue avec le législateur : ainsi, par exemple, les invitations à remédier à des lacunes restent, trop souvent, sans réponse.

66. V. Rapport annuel de la Cour de cassation, 2016, <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/rapportannuel2016.pdf>, p. 129.

67. V. M. Verdussen, *La Cour constitutionnelle de Belgique : une juridiction politique ?*, in G. Grandjean et G. Wildemeersch (ss dir.), *Les juges : décideurs politiques ? – Essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction*, Bruxelles, Bruylant, 2016, spéc. p. 339-344.

68. Entretien avec le comité de rédaction du *Rapport annuel de la Cour constitutionnelle*, juin 2017.