



## Table des matières

1.	Problématique.....	1
2.	Objectifs de la démocratie directe ou plutôt semi-directe .....	1
3.	Définition et théorie.....	2
4.	Différentes formes de référendums .....	3
5.	Le référendum facultatif en Suisse .....	4
6.	Le référendum consultatif en Espagne .....	5
7.	La consultation populaire régionale en Belgique .....	6
8.	Arguments contre l'introduction de ce mécanisme .....	7
9.	La position du Conseil d'Etat vis-à-vis de la consultation populaire .....	8
10.	Mise en œuvre de cette réforme .....	9
11.	Conclusion.....	10

# La démocratie semi-directe en Belgique : Pourquoi pas au niveau fédéral ?

## 1. Problématique

Le point de départ de ma réflexion est la constatation d'un manque réel de confiance des citoyens belges envers les membres des pouvoirs législatif et exécutif et surtout envers le monde politique dans sa globalité. Le principe dominant en Belgique est la démocratie représentative c'est-à-dire une démocratie dans laquelle les citoyens expriment leur volonté par l'intermédiaire d'élus auxquels ils délèguent leurs pouvoirs. C'est-à-dire que ces élus sont censés exprimer la volonté générale du peuple belge ; mais dans les faits, les citoyens belges se sentent quelque peu lésés quand ils voient les décisions que prennent réellement les élus dans l'exercice de leurs fonctions

Comme l'atteste les baromètres politiques publié en 2012<sup>1</sup> et 2015<sup>2</sup>, le degré de confiance des Belges n'a fait que baissé au cours des années pour atteindre 4.9 sur une échelle de 0 à 10, ce qui n'est pas rassurant.

De plus, dans un article de la DH daté du 5 janvier 2017, Min Reuchamps, professeur de sciences politiques à l'Université catholique de Louvain, à la lecture des résultats du nouveau baromètre, nous confirme qu'il n'est pas du tout surpris par les résultats<sup>3</sup> alarmants du dernier baromètre. Il dit notamment : « Il y a, c'est vrai, un grand désinvestissement citoyen par rapport à la chose politique » ; ce qui confirme l'intérêt d'accorder plus d'importance à la démocratie directe ou semi-directe en Belgique et surtout au niveau fédéral.

Pour permettre l'usage de ce mécanisme de référendum consultatif, il faudra notamment s'intéresser à ce qui se fait ailleurs dans le monde notamment en Espagne, en Catalogne ou en Suisse. Et cela afin d'adapter au mieux le système de consultation populaire à l'ordre constitutionnel belge pour éviter les abus de ce mécanisme et atténuer les craintes de ceux qui expriment leur opposition à l'introduction de ce type de démocratie en Belgique. De plus, pour adapter le système de consultation populaire à l'ordre institutionnel belge, il faut instituer la forme adéquate de consultation populaire qui selon moi, est le référendum législatif consultatif (c'est-à-dire la consultation populaire de nature législative).

## 2. Objectifs de la démocratie directe ou plutôt semi-directe

Le premier objectif est d'obtenir une réponse à la recherche de la souveraineté de l'Etat ; ainsi, puisque le pouvoir « suprême » dans l'organisation étatique est censé être le peuple, il serait donc logique que le peuple puisse exprimer sa volonté plus directement qu'à l'heure actuelle dans notre système de démocratie représentative.

---

<sup>1</sup> M. Co., « La confiance envers la politique au plus bas », disponible sur <http://www.lalibre.be/>

<sup>2</sup> X, « Grand baromètre : les Belges perdent confiance en leurs gouvernements », disponible sur <http://www.lesoir.be/>, 29 avril 2015

<sup>3</sup> L.C.C., « Les Belges ne font plus confiance aux politiques, ceux-ci réagissent : "Le Kazakhgate et Publifin ont donné la nausée" », disponible sur <http://www.dhnet.be/>, 5 janvier 2017

Le second objectif est de légitimer l'autorité et son pouvoir dans la mesure où le peuple fait partie du pouvoir constituant ou l'est lui-même. Et le dernier objectif est de protéger le peuple. Ainsi si le peuple a la faculté de contraindre plus ou directement le Parlement ou le Gouvernement à la demande de celui-ci ou à la demande du peuple, il pourrait faire entendre sa voix et voir ses aspirations se réaliser. De plus, dans la mesure où le peuple n'intervient pas, il est considéré comme ayant accepté l'ordre juridique et, partant, comme étant lié par celui-ci<sup>4</sup>.

L'objectif actuel de l'insertion de mécanismes de participation citoyenne est le rétablissement d'une relation démocratique entre gouvernants et gouvernés et la restauration du lien de confiance qui est rompu depuis longtemps entre les citoyens et le politique. Mais, bien entendu, d'autres objectifs sont évidemment liés à la démocratie participative notamment « l'empowerment »<sup>5</sup> c'est-à-dire rendre les citoyens plus forts et le renforcement d'une certaine justice sociale.

Le développement de la démocratie directe est essentiel pour atteindre ce que l'on appelle le « nouveau politique », prôné notamment par le pouvoir législatif fédéral depuis les commissions pour le nouveau politique de 2001. Le nouveau politique a pour objectif de combattre les sentiments amenant les citoyens à se détourner de la politique, à combler le fossé entre le citoyen et le politique, à promouvoir la participation active des citoyens, ...<sup>6</sup> Et, malgré que la Belgique soit une démocratie représentative, les mécanismes de démocratie directe sont tout à fait compatibles comme le montre de nombreux exemples étrangers.

### 3. Définition et théorie

Tout d'abord, il est nécessaire d'expliquer ce qu'est la consultation populaire mais également qu'elle est la différence entre ce mécanisme de démocratie semi-directe et le référendum qui est, quant à lui, un mécanisme de démocratie directe. Les deux mécanismes sont, en réalité, appelés des référendums mais l'un est décisoire alors que l'autre est simplement consultatif. Le référendum décisoire est le mécanisme dans lequel le peuple prend une décision juridiquement obligatoire ; il peut être modificatif ou abrogatoire selon que le peuple est convoqué pour changer une norme ou pour abroger une norme antérieure<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> B. KNAPP, «Principes et modalités de la démocratie directe», *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Delpérée F. (dir.) et al., Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 72-74

<sup>5</sup> L. DAMAY, « La démocratie citoyenne peut-elle restaurer la confiance ? » in *Démocratie représentative : vers la fin d'un modèle ? Diagnostic et remèdes*, compte-rendu du colloque du 22 septembre 2015, Sénat, pp. 39-45

<sup>6</sup> Proposition de décret spécial du 11 mars 2014 instaurant la consultation populaire régionale déposée par MM. Hazée, Cheron, Disabato, Mme Cremasco, M. Desgain et Mme Linard, Doc., Parl. W., session 2013-2014, n°1009/1

<sup>7</sup> Y. LEJEUNE., *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp.336-340

Le référendum consultatif, appelé également consultation populaire en Belgique est un mécanisme dans lequel le peuple donne un avis qui n'est pas contraignant et donc pas décisive ; on demande à la population d'exprimer leur avis sur un ou plusieurs questions qui leur sont soumises. De plus, à l'instar du référendum, la consultation populaire est une véritable étape dans le processus décisionnel parce que, si la population est consultée, c'est parce que l'autorité concernée envisage de prendre une décision. Et tous les distinctions à propos des référendums s'appliquent, *mutatis mutandis*<sup>8</sup>, aux consultations populaires.

En Belgique, il n'y eut qu'un seul exemple de consultation populaire, c'est celle qui fut organisée, à titre exceptionnel, le 12 Mars 1950 ; cette consultation avait pour objet d'obtenir l'avis de la population sur le fait que le Roi Léopold III reprenne l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels<sup>9</sup>. Depuis ce jour, la consultation populaire n'a plus été utilisée, du moins au niveau fédéral car celle-ci n'était pas prévue par la Constitution belge. La solution de la question royale devait respecter trois conditions : respecter la Constitution, prendre en considération le vœu de la Nation et enfin ménager le prestige de la Couronne et la dignité du Pays<sup>10</sup>. Le seul moyen qui pouvait être utilisé était la consultation populaire puisqu'elle respectait les trois principes énoncés ci-dessus ; en ce sens qu'elle ne visait ni à empiéter sur les droits du Parlement, ni à porter atteinte aux prérogatives du chef de l'Etat. Et cette consultation populaire a eu pour effet de calmer les esprits des citoyens belges et de mettre fin à ce 'conflit douloureux'.

#### 4. Différentes formes de référendums

Tout d'abord, le référendum peut avoir plusieurs objets selon qu'il soit un référendum d'option c'est-à-dire un référendum portant sur des décisions fondamentales ou des choix de société ; le référendum peut être normatif lorsqu'il porte sur l'adoption ou la modification de normes législatives ; et enfin le référendum peut être financier lorsqu'il porte sur des décisions visant à entreprendre des travaux publics excédant un montant déterminé<sup>11</sup>

Ensuite, l'on observe une seconde classification interne aux référendums normatifs. Le référendum constitutionnel porte sur des questions constitutionnelles c'est-à-dire soit promulguer une nouvelle Constitution, soit modifier le texte fondamental de l'état concerné. Le référendum législatif vise à soumettre au peuple un projet de loi, décret ou ordonnance pour obtenir son avis ; et enfin le référendum administratif lorsqu'il porte sur des actes réglementaires relevant des compétences d'intérêt provincial ou communal<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> C'est une locution latine signifiant littéralement « ce qui devait être changé ayant été changé ou une fois effectués les changements nécessaires » et elle indique aux lecteurs que l'auteur va procéder à une analogie, c'est-à-dire à un rapprochement entre deux situations similaires ([https://fr.wikipedia.org/wiki/Mutatis\\_mutandis](https://fr.wikipedia.org/wiki/Mutatis_mutandis)).

<sup>9</sup> R. ERGEC, *Introduction au droit public : Tome I - Le système institutionnel*, Bruxelles, Story Scientia, A la rencontre du droit 1994, pp. 48-49 ; 84-86

<sup>10</sup> Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet de la Question Royale du 26 Juillet 1949, Doc. Parl., Sénat, S.E 1949, n°5

<sup>11</sup> Y. LEJEUNE., *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp.336

<sup>12</sup> M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Précis de la faculté de droit et de criminologie de l'ULB, 2014, pp. 182

Enfin, la dernière distinction et la plus importante à prendre en compte, c'est celle qui oppose le référendum décisoire par lequel le peuple va prendre une décision juridiquement obligatoire, au référendum consultatif dans lequel le peuple donne un simple avis dont l'effet n'est pas juridiquement obligatoire.

## 5. Le référendum facultatif en Suisse

En Suisse, lorsqu'une nouvelle loi fédérale est introduite ou lorsqu'une loi fédérale est modifiée, elle peut faire l'objet d'un référendum populaire dit « facultatif », puisque la mise en œuvre de ce mécanisme nécessite 50 000 signatures de citoyens suisses opposés à l'entrée en vigueur de cette loi. Ainsi, elle n'entrera en vigueur qu'à la condition, que la majorité des votants se prononce favorablement ; mais, a contrario, des autres modes de démocratie directe introduit en Suisse, la majorité des cantons n'est pas requise mais un seuil de six cantons a tout de même été fixé<sup>13</sup>.

Depuis 1848, les révisions partielles ou totales de la Constitution fédérale suisse sont obligatoirement soumises au référendum, ainsi celui-ci n'est pas un référendum facultatif mais un référendum obligatoire. Et depuis 1874, ce sont les lois fédérales et les arrêtés fédéraux (du moins certains d'entre eux), qui ont pu alors faire l'objet d'un référendum facultatif par initiative populaire d'un nombre déterminé de citoyens (50.000) ou de cantons (minimum 8 cantons).

On remarque qu'en Suisse, pays qui a la plus grande expérience du référendum législatif, cette possibilité de convoquer les citoyens à un référendum a une influence considérable sur l'élaboration d'une nouvelle norme législative au Parlement. Le rôle de ces référendums, en Suisse, est principalement de jouer un rôle d'opposition contre la majorité établie au Parlement suite aux élections.

Ainsi ce sont souvent les partis les plus petits qui recourent à ces mécanismes afin de protéger des intérêts qu'ils défendent et de protéger les intérêts de certaines minorités qui pourraient être lésées par l'adoption d'une norme législative contestée.

Enfin, pour prouver l'efficacité de ce système tel qu'il est appliqué en Suisse, le rapport suisse démontre que ce sont les droits populaires qui contribuent à la stabilité du système politique tel qu'il est institué en Suisse<sup>14</sup>. C'est parce que ces droits lui confèrent une certaine légitimité et cela car le système correspond à l'idéal de la souveraineté populaire. Les droits populaires peuvent donc, d'une part, légitimer le pouvoir et, d'autre part, contrôler le pouvoir afin que celui-ci ne soit pas exercé de manière autoritaire voire totalitaire.

---

<sup>13</sup> B. DEGEN, « Référendum populaire », disponible sur <http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php>, 3 mai 2012

<sup>14</sup> J. FROWEIN, « Les référendums, aspects de droit comparé », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Delpérée F. (dir.) et al., Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 106-108

## 6. Le référendum consultatif en Espagne

Dans de nombreux états, on hésite à intégrer ce mécanisme de démocratie directe qui pourrait être à double-tranchant ; d'une part, il permettrait aux citoyens de participer directement ou en partie à la prise de décision mais d'autre part, il doit être restreint afin d'éviter les abus, les débordements ou le trop plein de pouvoir accordé au peuple.

En Espagne, ce mécanisme a été explicitement introduit dans la Constitution espagnole de 1978 et il permet au Roi de convoquer le référendum sur proposition du président du Gouvernement, avec autorisation préalable par le congrès des députés. Ce référendum porte sur des décisions politiques d'importance spéciale ; et une loi organique définit les conditions et la procédure des différentes modalités de référendums prévues par la Constitution<sup>15</sup>.

La Constitution accorde une place très limitée à la démocratie semi-directe dans l'ordre constitutionnel espagnol ; mais elle prévoit tout de même deux autres types de référendums : le référendum constituant aux articles 167 et 168 et le référendum législatif aux articles 151 et 152.

Pour minimiser la portée du référendum consultatif et pour ne pas en faire un élément de « légitimation plébiscitaire » dans les mains des gouvernants, le référendum national n'est que purement 'consultatif' ; de plus la mise en œuvre de ce procédé doit être décidée par le Président du Gouvernement et elle doit également être autorisée par le Congrès des Députés. Ainsi toutes ces exigences rendent très complexe la mise en œuvre de ces mécanismes. Dans le cas de l'Espagne, le Constituant marque donc sa préférence envers un système de démocratie représentative.

Le champ d'application du référendum consultatif, en Espagne, a été réduit aux seuls décisions politiques « d'une importance particulière » même si cette expression laisse une grande marge de liberté à l'initiateur du référendum. Mais peut-il pour autant porter sur tout ? La réponse n'est pas facile à donner. Certaines restrictions lui sont tout de même imposées, notamment l'interdiction de porter sur une question intéressant, en premier lieu, les régions autonomes et les questions ne peuvent porter sur un texte de loi déjà établi. Mais également est interdit l'organisation d'un référendum portant sur des questions qui pourraient radicaliser les antagonismes au sein d'une société.

Quant à la portée du référendum consultatif prévu à l'article 92, se pose une problématique ; est-ce que, d'un point de vue politique, le référendum consultatif lie le Gouvernement ou le laisse-t-il libre d'en apprécier les effets ? Certains auteurs, très tranchés sur la question, nient tout effet juridique à ces référendums consultatifs permettant ainsi au Gouvernement de ne pas tenir compte d'une décision contraire à ce qu'il espérait. D'autres auteurs nuancent tout de même ce principe en introduisant un élément dit « quantitatif ». Si le résultat du référendum ne laisse pas apparaître une forte majorité, la décision ne lie pas le

---

<sup>15</sup> Article 92 de la Constitution espagnole de 1978

gouvernement mais il l'est en cas de majorité tranchée. Et enfin certains considèrent que le résultat doit, dans toutes les circonstances, lier le Gouvernement. Il y a réellement une ambiguïté sur les effets d'un tel mécanisme, comme le montre les différentes positions doctrinales<sup>16</sup>.

Ce n'est pas la seule forme de consultation populaire que l'on peut trouver en Espagne car depuis le 26 septembre 2014, une loi permet à la Catalogne<sup>17</sup>, en vertu de son statut d'autonomie acquis en 2006, de consulter les citoyens en les convoquant à un vote sans valeur contraignante. La Cour Constitutionnelle espagnole a notamment déclaré la constitutionnalité de la compétence exclusive du Parlement catalan pour réglementer ces modes de démocratie directe<sup>18</sup> tout en excluant de cette compétence les consultations populaires nécessitant l'autorisation de l'Etat c'est-à-dire celles prévues à l'article 92.

## 7. La consultation populaire régionale en Belgique

Bien que ce mécanisme ne soit quasiment pas utilisé au niveau fédéral en Belgique, le Constituant a autorisé, le 12 Mars 1999, l'organisation de consultations populaires communales ou provinciales à l'article 41, alinéa 5 de la Constitution<sup>19</sup>. Et l'organisation des consultations populaires est réglée par le titre XV de la nouvelle loi communale. De plus, depuis la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, la révision du titre III de la Constitution en vue d'y insérer un nouvel article permet aux Régions d'instituer et d'organiser une consultation populaire dans les matières qui relèvent de leurs compétences<sup>20</sup>. C'est actuellement l'article 39bis, alinéa 1 qui permet aux régions d'organiser une consultation population dans ce qui relève de leurs compétences exception faite des matières relatives aux finances et au budget<sup>21</sup>.

Le Constituant a tout de même posé des balises à l'organisation des consultations populaires régionales pour éviter certains abus et autres problèmes pouvant résulter de l'organisation de ces mécanismes de participation directe. La première balise a trait à la portée de cette consultation qui n'a pas d'effet décisive ; c'est justement l'objectif de la consultation populaire de recueillir un simple avis juridiquement non contraignant de la population.

La seconde balise est l'obligation d'adopter un décret organique visant à régler les modalités de l'organisation de ces consultations populaires. La troisième balise est relative

---

<sup>16</sup> L. LADISA, « Le référendum national consultatif en Espagne », *R.I.D.C.*, Vol.52, n°3, Juillet-Septembre 2000, pp.607-629

<sup>17</sup> Llei 10/2014, del 26 de setembre 2014, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutidana, *D.O.G.C.*, 27 septembre 2014

<sup>18</sup> T.C., 28 de junio de 2010, n°31/2010, *B.O.E.*, n°172, 16 de julio de 2010

<sup>19</sup> L'article 41, alinéa 5 de la Constitution dispose ce qui suit : « 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.

<sup>20</sup> Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, Doc. Parl., Ch., 2012-2013, 24 juillet 2013, n°2966/001

<sup>21</sup> Article 39bis, alinéa 1 de la Constitution : « 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 ».

aux matières qui peuvent éventuellement faire l'objet d'une consultation populaire, puisque la Constitution exclue expressément les matières relatives aux finances et au budget.

La raison pour laquelle le Constituant a écarté ces matières du champ d'application des consultations populaires est double. D'une part, c'est une exception relativement classique dans tous les autres Etats qui connaissent ce type de référendum consultatif et ainsi le Constituant a appliqué cette exception en vertu du droit comparé. D'autre part, comme le précisait la Commission sur le Renouveau Politique et la Démocratie directe, de telles consultations risqueraient de faire naître des demandes irréalisables. En effet, les citoyens essayeront toujours en même temps de réduire les charges qui pèsent sur eux et d'exiger une amélioration de la qualité des services assurés par les pouvoirs publics.

De plus, la consultation populaire est limitée aux matières expressément attribuées aux organes régionaux. Il faut nécessairement que les résultats de celles-ci soient exécutoires au niveau régional et c'est la raison pour laquelle ces consultations sont limitées aux matières expressément attribuées aux régions.

Enfin, la quatrième balise se déduit de l'organisation-même de la consultation populaire qui doit respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales ainsi que les obligations internationales (et supranationales) de la Belgique. Ainsi, une consultation populaire ne peut pas porter sur des sujets pouvant mettre à mal les principes d'égalité et de non-discrimination.

Le Constituant, pour que le législateur régional respecte ces balises lors de l'adoption de son décret organique, a élargi le contrôle de la Cour Constitutionnelle à ces consultations populaires d'autant que celles-ci doivent respecter la répartition des compétences, qui est de la compétence de la Cour.

## 8. Arguments contre l'introduction de ce mécanisme

De nombreux arguments sont émis à l'encontre de l'introduction de la consultation populaire en matière législative ; une partie de ses arguments sont des obstacles juridiques (dont des obstacles constitutionnels) mais une autre partie d'entre eux sont plutôt des obstacles politiques ou historiques.

La Constitution prohibe le référendum législatif bien qu'il soit simplement consultatif. La loi est, en vertu de l'article 36 de la Constitution, l'œuvre collective du Roi, de la Chambre des Représentants et du Roi. Et ainsi, puisque les pouvoirs doivent être exercés de manière conforme à la Constitution, le peuple ne peut pas participer directement à l'adoption de nouvelles normes législatives<sup>22</sup>. Même si l'on peut se demander si le référendum consultatif porte réellement atteinte au pouvoir législatif des Chambres et du Roi.

---

<sup>22</sup> Y. LEJEUNE et J. REGNIER, « L'introduction du référendum en droit belge », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Delpérée F. (dir.) et al., Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 173-176

La Constitution ne prévoit pas explicitement la consultation populaire mais peut-on considérer qu'elle l'interdit implicitement ? Plusieurs arguments sont invoqués pour démontrer que la Constitution interdit implicitement cette pratique. Le premier argument est plutôt d'ordre historique puisque, de tout temps, les chambres ont rejeté tous les projets et propositions visant à instaurer une consultation populaire, exception faite de la question royale.

Le second argument repose sur le contenu de l'article 42 qui précise que « les membres des deux chambres représentent la Nation, et pas uniquement ceux qui les ont élus » qui peut être considéré comme instituant le régime représentatif en règle constitutionnelle contraignante. De plus, à l'heure actuelle, tous les arguments qui sous-tendent que les assemblées parlementaires ne reflètent pas l'opinion du peuple sont erronés, puisque les moyens de pression sociale sont tels qu'il n'est plus possible pour les représentants de la Nation de s'écarter de la volonté du peuple. Ainsi les modes démocratie directe ne seraient pas nécessaires puisque les chambres doivent s'incliner devant ceux qui le représentent.

Et enfin le dernier obstacle constitutionnel serait le fait que l'avis du corps électoral pourrait revêtir un caractère contraignant envers les Chambres qui ne seraient alors plus libres dans leur prise de décision. En effet, si l'opinion publique se prononce massivement en faveur d'une certaine solution, les Chambres, même s'il s'agit des résultats d'une consultation populaire, sont liées moralement et politique à ces résultats.

Malgré que, juridiquement, le grief d'inconstitutionnalité qui est formulé à l'encontre du référendum décisoire ne puisse pas être adressé à la consultation populaire puisqu'en droit elle ne pourra jamais se transformer en un référendum décisoire. On peut finalement se demander s'il est admissible dans l'ordre constitutionnel actuel que l'exercice des compétences du Parlement fédéral soit bridé par l'avis du peuple.

## 9. La position du Conseil d'Etat vis-à-vis de la consultation populaire

La section législation du Conseil d'Etat a, à maintes reprises, exprimé sa position quant aux propositions de loi portant organisation d'une consultation populaire au niveau fédéral. Et celle-ci a confirmé, dans l'ensemble de ses arrêts, son doute quant au caractère 'purement' consultatif de la consultation populaire. Même si les résultats de ces consultations ne sont pas juridiquement obligatoires, du point de vue politique, ils risquent de porter atteinte au système représentatif qu'instaure la Constitution et cela par le fait que les représentants se sentiraient liés à l'avis de la population. Et tous ces arguments valent d'une part pour les consultations populaires sur des projets de loi, décret ou ordonnance et d'autre part pour les orientations politiques générales.

Bien entendu, un système de démocratie représentative n'exclut pas l'introduction d'éléments de démocratie directe, comme le montre le droit comparé notamment en Espagne (voir supra). Mais la Constitution belge ne prévoit pas encore le mécanisme de consultation

populaire au niveau fédéral. Le Conseil d'Etat conclut l'un de ses arrêts majeurs sur le sujet en disant que « l'organisation d'une consultation populaire au niveau fédéral, 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'<sup>23</sup>, qu'il doit être réglé par la Constitution même et ne peut être instauré par décret »<sup>24</sup>.

Il ressort des nombreux arrêts du Conseil d'Etat que l'organisation d'une consultation populaire par l'adoption d'une loi au Parlement est incompatible avec le régime de démocratie représentative institué par la Constitution. Ainsi il est nécessaire de réviser la Constitution afin de pouvoir organiser des consultations populaires au niveau fédéral ; il faudrait ouvrir à révision l'article 36 en ce qui concerne le référendum consultatif législatif au niveau fédéral, puisqu'en vertu de l'article 33, les pouvoirs doivent être exercés en vertu de la Constitution.

## 10. Mise en œuvre de cette réforme

Pour permettre l'organisation de consultations populaires en matière législative à l'échelon de l'Etat fédéral, il est nécessaire, en vertu de l'article 33 de la Constitution, que ce mécanisme soit prévu par la Constitution puisque les pouvoirs doivent être exercés en vertu de la Constitution. Ainsi, pour pouvoir organiser la consultation populaire au niveau fédéral, il faudrait réviser l'article 36 relatif à l'exercice du pouvoir législatif fédéral ou au moins prévoir une dérogation à cet article pour permettre au peuple d'avoir un rôle dans le pouvoir législatif fédéral même facultatif et marginal.

Il faudrait également réviser l'article 142, relatif aux pouvoirs de la Cour constitutionnelle, qui permet actuellement à celle-ci de contrôler, par voie de décision, chaque consultation populaire régionale visée à l'article 39bis, préalablement à son organisation<sup>25</sup>. Afin de contrôler les consultations populaires au niveau fédéral, il faudrait ainsi élargir le contrôle de la Cour à ces nouvelles consultations populaires.

L'organisation de la consultation populaire au niveau fédéral nécessite donc une révision de la Constitution prévue à l'article 195 de la Constitution et par la présente, une déclaration de révision qui ouvre à révision le titre III afin d'y insérer un nouvel article 36bis ; mais également l'article 142 afin de le modifier pour permettre à la Cour constitutionnelle de contrôler également les consultations populaires fédérales. Le pouvoir législatif fédéral composé des deux chambres doit adopter une déclaration de révision de la Constitution avec une majorité absolue des suffrages parmi une majorité absolue de quorum de présence ; et cela afin de permettre la révision de ces articles. Par la suite les chambres seront dissoutes de

---

<sup>23</sup> Article 33 de la Constitution belge

<sup>24</sup> Avis du Conseil d'Etat n°37.804/AG du 23 Novembre 2004 sur la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, Doc. Parl., Ch., session 2004 – 2005, n°51-281/4

<sup>25</sup> Article 142, alinéa 4 de la Constitution : « La Cour 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. »

plein droit, il en sera convoqué deux nouvelles et qui vont statuer d'un commun accord avec le Roi (couvert par le contreséing ministériel). Enfin, les Chambres ne pourront adopter la révision que si deux tiers des membres au moins qui les composent sont présents et que si cette révision réunit deux tiers des suffrages positifs exprimés.

Il sera nécessaire également de limiter le champ d'application de la consultation populaire pour ne pas permettre aux citoyens de s'exprimer sur des matières qui relèvent déjà des articles 77 et 78 de la Constitution, prévoyant d'ores et déjà une majorité renforcée obligatoire (article 77) ou optionnelle (article 78). Mais également exclure certaines matières du champ d'application de la consultation populaire fédérale, comme le prévoit l'article 39bis de la Constitution qui exclut du champ d'application de la consultation populaire régionale, les matières relatives aux finances et au budget. Il est impératif d'exclure d'une part, les matières relatives aux finances et au budget et d'autre part, toutes les matières pouvant attiser les antagonismes au sein de la société belge.

## 11. Conclusion

Malgré les très nombreuses résistances politiques et juridiques à l'introduction de ces mécanismes de démocratie directe, les objectifs défendus par ceux qui préconisent la possibilité d'appeler le peuple à prononcer plus ou moins directement son avis, sont des plus démocratiques. D'une part, cela permettrait aux représentants de guider leurs votes pas uniquement en fonction des mécanismes qui existent déjà à l'heure actuelle mais également par les opinions des citoyens et pas uniquement de leurs électeurs<sup>26</sup>.

D'autre part, comme dit ci-dessus, cela permettrait de rétablir ce lien de confiance brisé entre gouvernants et gouvernés ; on pourrait ainsi atteindre le renouveau démocratique tant attendu en combattant les sentiments qui amènent de plus en plus les citoyens à se détourner de la politique et notamment à ne pas se lancer en politique ce qui empêche un certain renouvellement de la classe politique.

De plus, on remarque l'efficacité de ce mécanisme lorsqu'on analyse la situation dans d'autres pays européens possédant également ces mécanismes de démocratie semi-directe ou directe tels que l'Espagne ou la Suisse, qui ne sont que des exemples parmi d'autres ; même si, dans le cas de la Suisse, ce mécanisme a fait ses preuves. Enfin, le fait de permettre à l'autorité fédérale de recueillir directement l'avis non contraignant de la population peut réellement être une des solutions pour améliorer le dialogue entre représentants et représentés au cours du processus d'élaboration des normes législatives.

---

<sup>26</sup> A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *A.P.T.*, 2015/4, p. 559

## Bibliographie

### Doctrine :

- 1) BOURGAUX A.-E., « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *A.P.T.*, 2015/4, p. 531-583
- 2) COL-LECTIU PRAGA, « Llei de consultes: una llei plenament constitucional », disponible sur <https://www.ara.cat>, consulté le 25 novembre 2017
- 3) DAMAY L., « La démocratie citoyenne peut-elle restaurer la confiance ? » in *Démocratie représentative : vers la fin d'un modèle ? Diagnostic et remèdes*, compte-rendu du colloque du 22 septembre 2015, Sénat, pp. 39-45
- 4) DELPEREE F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp.163-166
- 5) DUMONT H., EL BERHOUMI M. et HACHEZ I. (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Bruxelles, Larcier, Collection « Les dossiers du Journal des Tribunaux », 2015, pp.46-47 ; 79-81
- 6) ERGEC R., *Introduction au droit public : Tome I - Le système institutionnel*, Bruxelles, Story Scientia, A la rencontre du droit 1994, pp. 48-49 ; 84-86
- 7) FROWEIN J., « Les référendums, aspects de droit comparé », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Delpérée F. (dir.) et al., Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 102-104 ; pp. 106-108
- 8) KNAPP B., «Principes et modalités de la démocratie directe», *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Delpérée F. et al., Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 72-74
- 9) LADIA L., *Le référendum national consultatif en Espagne*, *Revue internationale de droit comparé*, Vol.52, n°3, Juillet-Septembre 2000, pp.607-629
- 10) LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp.336-340
- 11) LEJEUNE Y. et REGNIER J., « L'introduction du référendum en droit belge », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative : travaux des XIIes journées d'études juridiques Jean Dabin*, Delpérée F. (dir.) et al., Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 173-176
- 12) TAILLON P., *Pour une redéfinition du référendum consultatif*, *Revue internationale de droit comparé*, Vol.59, n°1, 2007, pp. 143-155
- 13) UYTENDAELE M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Précis de la faculté de droit et de criminologie de l'ULB, 2014, pp. 181-189
- 14) UYTENDAELE M., *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles, Anthémis, Les inédits de droit public, 2014, pp.50-51
- 15) X, « Llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana », disponible sur <http://www.encyclopedia.cat>, consulté le 25 novembre 2017

## Jurisprudence :

- 1) Avis du Conseil d'Etat du 15 mai 1985 sur diverses propositions de loi des 23 et 24 novembre 1983 et du 4 Janvier 1984, Doc. Parl., session 1983 – 1984, n°783/2
- 2) Avis du Conseil d'Etat du 19 Mai 1989 sur la proposition de loi instituant un référendum consultatif sur l'attribution d'une mission constituante au Parlement européen, Doc. Parl., Sénat, session 1988 – 1989, n°595/4
- 3) Avis du Conseil d'Etat n°37.804/AG du 23 Novembre 2004 sur la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, Doc. Parl., Ch., session 2004 – 2005, n°51-281/4
- 4) T.C., 28 de junio de 2010, n°31/2010, *B.O.E.*, n°172, 16 de julio de 2010

## Législation :

- 1) Législation belge :
  - Articles 33, 36 et 42 de la Constitution belge
  - Consultation populaire en matière régionale : Article 39bis de la Constitution belge
  - Consultation populaire en matière communale :
    - Article 41, alinéa 1 de la Constitution belge
    - Titre XV relatif à l'organisation de consultations populaires en matière communale intégré le 10 avril 1995 dans la nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988 et ratifié par la loi du 26 mai 1989
- 2) Législation espagnole :
  - Articles 62, 92, 151, 152, 167 et 168 de la Constitution espagnole de 1978
  - Llei 10/2014, del 26 de setembre 2014, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutidana, D.O.G.C., 27 septembre 2014
- 3) Travaux parlementaires :
  - Analyse de la pétition adressée à la Chambre par le président et le secrétaire du « Verbond der Vlaamsche grievencomiteit », Ann. Parl., Ch., 13 Juillet 1893, p.1904
  - Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet de la Question Royale du 26 Juillet 1949, Doc. Parl., Sénat, S.E 1949, n°5
  - Avis du comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique sur la démocratie directe du 20 mars 2001, Doc. Parl., Ch., session 2000-2001, n°0797/002
  - Proposition de loi instituant la consultation populaire au niveau fédéral, Doc. Parl., Ch., S.E. 2003, 8 juillet 2003, n°3-43/1
  - Proposition de révision de la Constitution en vue d'y insérer un article 39bis relatif à la consultation populaire, Doc. Parl., Ch., 2010-2011, 2 février 2011, n°1159/001
  - Proposition d'insertion d'un article 39bis dans la Constitution, Doc. Parl., Ch., 2012-2013, 24 juillet 2013, n°2966/001
  - Proposition de décret spécial du 11 mars 2014 instaurant la consultation populaire régionale déposée par MM. Hazée, Cheron, Disabato, Mme Cremasco, M. Desgain et Mme Linard, Doc., Parl. W., session 2013-2014, n°1009/1
  - Proposition de décret spécial du 24 avril 2014 visant à instaurer la consultation populaire régionale déposée par MM. Hazée, Borsus, Bolland et Prévot, Doc., Parl. W., session 2013-2014, n°1064/1