



Conseil d'Etat: la consultation populaire est contraire à la Constitution

Lundi 20.12.04

Le traité constitutionnel européen doit être ratifié par les gouvernements des différents états membres de l'Union européenne.

Le referendum

A cette fin, certains pays organisent un référendum. Le référendum est un mode de démocratie directe par lequel la population indique au législateur et/ou au gouvernement dans quel sens il doit décider. Il se résume généralement à répondre par « oui » ou par « non » à une question dont l'énoncé est simplifié au maximum.

En Belgique, le référendum n'est pas prévu par la Constitution. Celle-ci réserve au Parlement et au Roi (gouvernement) seuls, le pouvoir de décider quelle loi, décret ou ordonnance doit être voté et quel traité international doit être approuvé et ratifié. Ce système est qualifié de « démocratie représentative » dès lors que le pouvoir décisionnel repose entièrement entre les mains des représentants du peuple.

La consultation populaire

Le mécanisme de la consultation populaire participe également de la logique d'une démocratie directe dans la mesure où la population est amenée à directement se prononcer sur une question précise en dehors de toute élection. Il se distingue cependant du référendum en ce que l'avis exprimé par la population n'est pas juridiquement contraignant pour le parlement ou le gouvernement.

La consultation populaire est-elle compatible avec la Constitution belge ?

Le 14 octobre 2003, MM. Karel De Gucht et Rik Daems (VLD) ont déposé une [proposition de loi](#) « portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe » (Doc. n° 51/0281). Cette proposition est essentiellement motivée par la considération selon laquelle le traité est de nature à profondément modifier la vie des citoyens européens en sorte que la meilleure façon de le faire accepter consiste à organiser une consultation populaire, laquelle fera naître un large débat public et renforcera l'implication des citoyens dans ce projet.

Le fondement juridique de la proposition de loi n'est pas précisé.

La question se pose cependant de savoir si le mécanisme de la consultation populaire, malgré son caractère juridiquement non contraignant, est, ou non, compatible avec la Constitution belge.

Dans son [avis du 29 novembre 2004 \(PDF\)](#) (n° 37.804/AG) l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat a répondu par la négative à cette question.

Cet avis ne contient rien de neuf.

En effet, la position de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat sur la compatibilité d'une consultation populaire avec la Constitution était déjà connue de longue date et le nouvel avis ne vient que la confirmer. L'avis du 29 novembre 2004 se réfère ainsi entièrement aux précédents avis rendus le 15 mai 1985, le 19 mai 1989 et, surtout, le 03 octobre 2002.

Il peut se résumer comme suit:

Fondamentalement, la section de législation du Conseil d'Etat estime que l'instauration de toute procédure de consultation populaire – qu'elle soit permanente ou qu'elle porte sur un sujet déterminé – nécessite la révision préalable de la Constitution pour une grande raison. A titre complémentaire, elle estime que les fondements juridiques invoqués par le passé à l'appui d'autres projets de consultation populaire ne sont pas convaincants.

L'objection principale de la section de législation est celle évoquée ci-dessus, à savoir que – aux niveaux fédéral, communautaire et régional –, la Constitution belge organise exclusivement un système de démocratie représentative basé sur le principe de la souveraineté nationale (Article 33 de la Constitution : « *Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution* »).

Ce système implique que tous les pouvoirs sont exercés par les organes (parlements et gouvernements) qui représentent la nation, et non directement par la population elle-même (système de démocratie directe

fondé sur le principe de la souveraineté populaire).

En Belgique, seuls les parlements et les gouvernements ont reçu de la Constitution le pouvoir de se prononcer sur les projets et proposition de lois, de décrets et d'ordonnances. Ils sont seuls compétents pour négocier, donner leur assentiment et ratifier les projets de traités internationaux.

L'article 33, alinéa 2, de la Constitution précité exclu expressément tout autre mode d'exercice de ces pouvoirs.

Dans la mesure où la consultation populaire implique une dérogation aux mécanismes existants d'adoption d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance ou d'un traité international, elle est donc incompatible avec la Constitution.

L'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat estime que tel est bien le cas dès lors que la Constitution a prévu un système entièrement basé sur le principe de la souveraineté nationale et que ce système implique que les représentants de la Nation exercent eux-mêmes pleinement leurs compétences sans pouvoir être liés par quiconque, que ce soit en droit ou, même, en fait.

Or la section de législation estime incontestable que la consultation populaire a pour effet (voulu) de lier celui qui pose une question à la population, si ce n'est juridiquement, à tout le moins politiquement. Le véritable pouvoir décisionnel ne serait ainsi plus entre les mains des organes désignés par la Constitution.

Pour donner ce pouvoir directement à la population, il faut donc préalablement réviser la Constitution.

La section de législation note également que tel a déjà également été l'avis de la Chambre des représentants dès lors qu'elle a approuvé une proposition visant à insérer un article *39bis* dans la Constitution afin de permettre l'organisation d'une consultation populaire au niveau régional. La section de législation trouve encore une confirmation de cette position dans le nouvel article 41, alinéa 5, de la Constitution qui permet l'organisation d'une telle consultation au niveau communal ou provincial (Le fait que cette modification de la Constitution soit postérieure aux lois de 1995 et 1997 qui permettaient déjà de telles consultations populaires n'est, aux yeux de la section de législation, pas important dès lors que les objections constitutionnelles propres aux niveaux fédéral, communautaire et régional ne sont pas applicables aux niveaux communal et provincial).

Enfin, la section de législation estime que le mécanisme de la consultation populaire ne peut trouver aucun appui dans les articles 56 de la Constitution ou 40 de la loi spéciale de réformes institutionnelles lesquels concernent le droit d'enquête parlementaire. Le but des commissions d'enquêtes parlementaires est, en effet, totalement étranger à celui des consultations populaires.

Vers une révision de la Constitution ?

Il reste à voir si les objections, à notre sens bien fondées, de la section de législation du Conseil d'Etat trouveront, ou non, écho au Parlement fédéral.

A ce jour (20 décembre 2004), il faut observer que la proposition de loi De Gucht- Daems précitée a réuni une courte majorité en Commission de révision de la Constitution et de réformes des institutions de la Chambre. La question reste cependant entière de savoir si cette proposition réunira, ou non, une majorité en assemblée plénière de la Chambre et, ensuite, du Sénat.

Notons enfin que, le 25 novembre 2004, 10 membres du groupe PS de la Chambre des représentants ont déposé une « *proposition de règlement spécial et temporaire, concernant la plus large consultation et la plus large information préalables à l'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, ainsi que la procédure d'assentiment elle-même* » (Doc. n° 51/1461).

Cette proposition vise, en dehors de tout vote sur une question à laquelle il faudrait répondre par « oui » ou par « non », à encourager la population à faire connaître aux différents parlements du pays les « *questions, critiques, doutes et opinions diverses que suscite le traité constitutionnel européen* » (p. 7 de la proposition). Ces différentes observations seraient recueillies par une commission spéciale et la Chambre se prononcerait sur le projet de loi d'assentiment au traité en motivation sa décision au regard de l'ensemble des observations (article 4 de la proposition).

Cette proposition est actuellement en discussion en Commission de révision de la Constitution et de réformes des institutions de la Chambre.

[Emmanuel Jacobowitz](#)
Avocat au barreau de Bruxelles - [XIRIUS](#)

Auteur : [Emmanuel Jacobowitz](#)

Source : DroitBelge.Net - 20 décembre 2004