



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1985-1986

24 JUIN 1986

PROPOSITION DE DECRET

PORTANT ORGANISATION DES CONSULTATIONS DES HABITANTS
AU NIVEAU DES COMMUNES (1)

—

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

—

(1) Voir Doc. Conseil 25 (1985-1986) - N° 1.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, le 18 mars 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de décret « portant organisation des consultations des habitants au niveau des communes », a donné le 9 juin 1986 l'avis suivant :

La proposition (1) prévoit « la consultation des habitants d'une ou de plusieurs communes sur des questions se rattachant aux matières de la compétence de la Communauté ». La consultation est organisée par l'Exécutif lorsque « la demande lui en est faite soit par le conseil communal, soit par 10 p.c. des électeurs titulaires d'une carte d'identité française ». Des modalités particulières sont prévues pour les communes de moins de 10 000 électeurs et pour les communes de la Région bruxelloise (articles 1^{er} et 2).

La proposition ne confère pas au résultat de la consultation le caractère d'une décision. Elle prévoit uniquement que ce résultat est communiqué au Conseil de la Communauté ainsi qu'aux conseils communaux intéressés (art. 6).

Le 15 mai 1985, le Conseil d'Etat, section de législation, siégeant en assemblée générale, a donné un avis sur cinq propositions de loi qui avaient en commun de prévoir le recours à l'une ou l'autre forme de référendum ou de consultation populaire (2).

Cet avis distingue, d'une part, le référendum proprement dit ou référendum de décision, c'est-à-dire un système qui confère directement aux citoyens, ou à certains d'entre eux, le pouvoir de prendre des décisions en lieu et place des pouvoirs constitués et, d'autre part, la consultation populaire qui se distingue du référendum proprement dit en ce que son résultat ne constitue pas une décision qui s'impose comme telle.

La partie III de l'avis examine la constitutionnalité de la consultation populaire (3), le B de cette partie étant consacré à la consultation populaire dans les matières relevant des compétences des Communautés et des Régions (4), et le C, à la consultation populaire dans les matières relevant des compétences des provinces et des communes (5).

Le 15 mai 1985, le Conseil d'Etat, section de législation, siégeant en assemblée générale, a donné un avis sur une proposition de décret qui lui était transmise par le Président du Conseil régional wallon et qui tendait à permettre à l'Exécutif régional wallon « d'orga-

niser une consultation populaire sur toute matière relevant de la compétence de la Région wallonne » (1).

Le 15 mai 1985 également, le Conseil d'Etat, section de législation, siégeant en assemblée générale, a donné un avis sur une proposition de décret « portant organisation de la consultation populaire » qui lui était transmise par le Président du Conseil de la Communauté française (2).

Ces avis concluent à l'inconstitutionnalité d'une loi qui établirait un référendum de décision. En ce qui concerne la simple consultation populaire, les avis précités relèvent que son institution de manière permanente par la loi se heurte à des objections fondamentales tirées de la Constitution et des principes généraux de notre droit public. Ces avis, et plus particulièrement celui qui a été donné à la demande du Président du Conseil de la Communauté française, relèvent également que le décret qui organiserait la consultation populaire de façon permanente dans des matières relevant des compétences des Communautés se heurte à des objections fondamentales déduites de la Constitution, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et des principes généraux de notre droit public.

*
**

Se basant sur la coutume qui existe en la matière, la section de législation a cependant admis, selon certaines conditions, la constitutionnalité de la consultation populaire organisée au niveau communal.

Dans l'avis qu'elle a donné sur cinq propositions de loi, elle a défini ces conditions en ces termes :

« Dans les communes, il existe une certaine pratique selon laquelle des consultations des habitants sont organisées, en conformité avec les décisions ministérielles qui ont été rappelées ci-dessus (3), c'est-à-dire que les questions ne se rapportent qu'à des objets de la compétence du conseil communal et que la réponse des habitants ne lie pas l'autorité communale. Même dans ces limites, cette pratique ne peut être considérée comme compatible avec la Constitution et avec le caractère représentatif des institutions communales qu'à la condition que la consultation des habitants ne tende pas à faire trancher par ceux-ci une question qui relève de la politique communale, c'est-à-dire de l'appréciation de ce qui est opportun du point de vue de l'intérêt communal. V. de Tollenaere indique très justement que « le référendum (4) ne peut porter que sur des objets sur lesquels les habitants peuvent utilement être appelés à donner un avis ». Et il cite comme exemple d'objet sur lequel la consultation ne serait pas utile, un réfé-

(1) Conseil de la Communauté française, doc. 25 (1985-1986) — n° 1.

(2) Avis L. 15.853, L. 15.854, L. 15.969, L. 15.970, L. 15.971 — Chambre des Représentants, Doc. 783 (1983-1984) — n° 2.

(3) Document parlementaire cité à la note 1, pp. 11 à 21.

(4) Document parlementaire cité à la note 1, pp. 19 et 20.

(5) Document parlementaire cité à la note 1, pp. 20 et 21.

(1) Avis L. 15.384 — Conseil régional wallon — Doc. 58 (1982-1983) — n° 2.

(2) Avis L. 15.583 — Conseil de la Communauté française — Doc. 104 (1982-1983) — n° 6.

(3) Ces décisions ministérielles sont citées à la p. 20 de l'avis.

(4) L'auteur emploie le mot « référendum » dans le sens de consultation populaire.

rendum sur des nominations à faire par le conseil communal (1). Par contre, il n'existe pas d'objection à ce que le conseil communal s'informe de certaines préoccupations, de certaines aspirations ou de certains goûts des habitants de la commune, par exemple dans le domaine des travaux publics et dans celui de la voirie. »

L'avis fait ensuite la constatation suivante :

« Le recours à la consultation des habitants par les autorités communales est possible en vertu du droit en vigueur et est licite dans les seules limites qui viennent d'être indiquées. Il n'est pas nécessaire de légiférer pour donner un fondement légal à la pratique déjà suivie en cette matière, qui met en œuvre le pouvoir du conseil communal de régler tout ce qui est d'intérêt communal. » (2)

*
**

Dans les développements de la proposition, actuellement soumise au Conseil d'Etat, les auteurs de celle-ci font valoir que les référendums consultatifs au niveau des communes ne sont pas incompatibles avec la Constitution, ce qui, selon eux, justifierait la constitutionnalité de leur proposition.

Le Conseil d'Etat ne peut pas partager cette opinion. En effet, la proposition s'écarte sur plusieurs points des limites mises dans l'avis précité à la consultation des habitants d'une commune.

Elle ne réserve pas aux autorités communales l'initiative de la consultation des habitants. Celle-ci peut en effet avoir lieu à la requête d'une partie des électeurs communaux (10 ou 15 p.c. des électeurs « titulaires d'une carte d'identité française », article 2, alinéas 1^{er} et 2). La consultation pourra même avoir lieu dans une commune de l'agglomération bruxelloise à la requête de moins de 10 p.c. des électeurs de cette commune, les 10 p.c. étant calculés sur « l'ensemble des électeurs titulaires d'une carte d'identité française » de toutes les communes bruxelloises (art. 2, alinéa 3).

La consultation n'est pas organisée uniquement dans une commune et peut avoir lieu dans plusieurs com-

munes (art. 1^{er}) et même pour l'ensemble des communes bruxelloises (art. 2, alinéa 3).

La consultation n'est pas limitée aux objets pour lesquels, selon l'avis précité, les électeurs communaux peuvent être consultés, mais peut porter sur toute question se rattachant aux matières de la compétence de la Communauté. Le critère retenu n'est donc pas la compétence de l'autorité communale mais la compétence de la Communauté.

La consultation n'est pas organisée par l'autorité communale mais par l'Exécutif de la Communauté (1).

*
**

Il résulte des considérations qui précèdent que la proposition se heurte aux objections fondamentales déduites de la Constitution, de la loi spéciale de réformes institutionnelles et des principes généraux de notre droit public, objections qui ont été exposées dans les trois avis précités du 15 mai 1985.

La chambre était composée de :

MM. J. LIGOT, président de chambre; J.-J. STRYCKMANS et P. FINCŒUR, conseillers d'Etat; Cl. DESCHAMPS et P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation et Mme VAN GERREWEY, greffier.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

Le Greffier,

M. VAN GERREWEY.

Le Président,

J. LIGOT.

(1) Il convient de relever que certaines des questions qui se rattachent aux matières de la compétence de la Communauté doivent faire l'objet de décisions du conseil communal. Il suffit, à ce sujet, de se référer aux matières qui sont énumérées à la fin des développements de la proposition. La proposition, si elle était adoptée, permettrait à l'Exécutif de la Communauté, à la requête d'une partie des électeurs d'une commune, d'organiser sur une telle question une consultation que le conseil communal n'aurait pas souhaitée et d'en communiquer le résultat à ce conseil. Ce résultat, même si, en droit, il ne liait pas le conseil communal, exprimerait cependant une volonté des électeurs devant laquelle il serait difficile à l'autorité communale de ne pas s'incliner.

(1) *Nouveau commentaire de la loi communale*, tome I, Bruxelles, 1955, n° 108, p. 290.

(2) *Chambre des Représentants*, Doc. 783 (1983-1984) n° 2, p. 21.