

La participation des citoyens Perspectives belges et européennes

par Francis DELPÉRÉE

Professeur ordinaire à la Faculté de Droit de l'U. C. L.

« Qu'est-ce que le citoyen ? Quels sont ses droits ? Que peuvent-ils devenir ? » Voilà des questions simples. Voilà des questions qui ne devraient pas déconcerter à première vue les citoyens que nous sommes et les spécialistes de la chose publique que nous essayons d'être (1). Et pourtant ... Sommes-nous toujours sûrs d'apporter des réponses claires, des réponses utiles aussi à ce genre d'interrogations ? Nous savons sans doute, depuis 1789, que tout homme n'est pas nécessairement un citoyen... Nous savons, depuis l'émancipation de la femme, que tout citoyen n'est pas nécessairement un homme... Mais, au-delà de ces approximations, quelles sont les réalités qui s'inscrivent dans le droit des sociétés politiques européennes, et en particulier dans le droit de la Belgique ?

Les questions de citoyenneté gagnent toujours, semble-t-il, à être examinées à deux points de vue distincts. Le premier, c'est celui des *conditions* de la participation du citoyen aux affaires publiques : quand puis-je me prévaloir de la qualité de citoyen ?, quand les prérogatives qui s'attachent à cette qualité me sont-elles reconnues ?, quand ai-je un titre à faire valoir ?

Le second point de vue, c'est celui des *modalités* de la participation du citoyen aux affaires publiques. Autre chose est d'être électeur, autre chose est d'être élu. Autre chose est d'exercer un mandat politique, autre chose est d'occuper un emploi public. Il faut donc

(1) Communication à la journée d'études organisée par Incontro sur « La participation civique des citoyens CEE en Belgique », Bruxelles, Berlaumont, le 6 décembre 1983.

s'interroger sur les différentes fonctions que l'Etat est en mesure d'attribuer à ceux qui ont titre de citoyen.

Ces deux questions sont, pour une bonne part, liées. Telle condition sera prescrite pour exercer telle fonction mais ne sera pas exigée de ceux qui aspirent à occuper une autre fonction. Nous ne pouvons nous arrêter à cette idée simpliste que tous les droits civiques appartiennent à celui qui a pleine qualité de citoyen et qu'ils sont globalement ôtés à celui qui ne se trouve pas dans cette situation. Il y a place pour des appréciations plus nuancées. Mais, pour être clair, peut-être convient-il de s'en tenir à la distinction entre les conditions et les modalités de la participation et de s'interroger, à ce double point de vue, sur les évolutions les plus récentes du droit de la Belgique.

1. Les conditions de la participation

Il faut rappeler, pour mémoire, le texte de l'article 4 de la Constitution belge : « La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité — en l'occurrence, la qualité de Belge —, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits ». Dans sa concision, le texte constitutionnel a un mérite. Il indique que les conditions d'exercice des droits politiques sont essentiellement de deux ordres. Il y a, faut-il vraiment le souligner, la condition première de nationalité. Il y a, en plus, les conditions administratives qui peuvent être imposées par des lois particulières. Sur ce double terrain, le droit belge connaît ou est sur le point de connaître des évolutions importantes.

a. La condition de nationalité

Pour ce qui est de la nationalité, le gouvernement belge a déposé, le 17 octobre 1983, sur le bureau de la Chambre des Représentants, un projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers, projet de loi qui institue aussi le Code de la nationalité belge. Le ministre de la Justice a fait connaître, à cette occasion, ses intentions : il importe pour lui de « favoriser l'intégration des étrangers, notamment par la naturalisation et les autres formes d'acquisition de la nationalité ». L'idée de base est que la société belge puisse, à terme, devenir une société qui accepte la diversité des origines et des cultures de tous ses membres.

Mais par quels moyens réaliser cette forme d'intégration ? Le projet Gol entend, d'abord, abattre les barrières qui subsistent à

l'acquisition de la nationalité belge en simplifiant et en accélérant les procédures d'option, de naturalisation et de recouvrement de la nationalité belge. Il n'entre pas dans ce propos d'examiner les aménagements techniques qui sont proposés, sinon pour indiquer les voies nouvelles qu'emprunte le projet : élargissement des conditions dans lesquelles l'option de patrie peut être exercée — tout enfant né en Belgique doit pouvoir devenir Belge —, simplification des formalités à remplir pour obtenir la naturalisation, suppression des publicités requises en matière d'option et de naturalisation, extension des procédures de recouvrement de la nationalité...

Ces dispositions en projet ne sont pas sans soulever des difficultés. Lors d'un colloque récent qu'il animait en 1982, le professeur Verwilghen les a bien mises en valeur. Une difficulté doit être épinglée parmi d'autres. Les procédures d'option vont être simplifiées. Fort bien ! Le gouvernement souligne, à ce propos, que l'étranger qui épouse une Belge doit pouvoir acquérir la nationalité belge, non plus en sollicitant une naturalisation, mais en faisant une déclaration d'option au cours de la vie commune en Belgique. Mais, dans cette hypothèse, le texte en projet impose un délai d'attente de six mois. Il institue également un contrôle judiciaire de la déclaration d'option : enquête par le procureur du Roi et décision du tribunal de première instance.

Mais, pour citer M. Verwilghen, « lorsqu'on sait l'état de l'arriéré judiciaire, véritable plaie dans maints arrondissements, lorsqu'on apprend que des affaires sont aujourd'hui inscrites au rôle pour passer dans deux ou trois ans, on s'inquiète réellement des mesures dites d'accélération des procédures introduites dans le code en projet. Le risque est grand de voir des étrangers confrontés à des lenteurs telles qu'ils se verront contraints de passer par la voie de la naturalisation ». J'ajouterai, pour ma part : le risque est surtout de les voir renoncer à toute procédure de changement de nationalité.

Autre difficulté, mais elle est d'un autre ordre. Une réforme du code de la nationalité n'est-elle pas subordonnée à une révision préalable de la Constitution, spécialement de son article 5 ? Si l'on est d'avis que la distinction entre grande naturalisation et naturalisation ordinaire est surannée, si l'on part de l'idée que le rôle du pouvoir législatif dans l'octroi de la nationalité belge mérite d'être revu, ne faut-il pas — si l'on veut faire œuvre utile et œuvre logique — modifier l'article 5 de la Constitution et les autres dispositions constitutionnelles qui en dépendent dans le domaine de l'attribution des charges électives et ministérielles ?

Le législateur belge ne s'engage pas dans cette voie. Et cela, alors que l'article 5 de la Constitution figure parmi les dispositions qui sont actuellement sujettes à révision et dont les Chambres constituantes pouvaient donc se saisir. Faute de vouloir réviser au préalable la Constitution, le législateur est contraint de se rabattre sur quelques modifications procédurales et se trouve empêché de prendre véritablement à bras-le-corps le problème de la naturalisation. Bon nombre de propositions déposées, ces dernières années, sur le bureau des Chambres législatives s'exposent aussi à la même critique : des intentions généreuses se heurtent ici à un obstacle constitutionnel qui, pourtant, pouvait paraître surmontable.

Le projet Gol comporte aussi un ensemble de mesures qui visent de manière spécifique les enfants étrangers de la deuxième et de la troisième générations ainsi que les conjoints étrangers de Belges : là aussi l'objectif d'intégration est poursuivi, pour autant qu'elle corresponde au souhait réel des intéressés.

A cet égard, la disposition fondamentale du projet est celle qui établit que tout enfant né en Belgique devient belge pourvu qu'il soit l'enfant d'un auteur qui est né lui-même en Belgique, pourvu qu'il ait 18 ans et qu'il réside en Belgique de manière continue depuis trois ans au moins.

C'est sur ce point que le projet gouvernemental révolutionne véritablement les règles et les idées reçues en Belgique. Il recourt aux règles du *jus soli* et les substitue au moins pour une part aux règles du *jus sanguinis*.

Il faut sans doute s'interroger sur les motifs de ce revirement. Pour le gouvernement, il est un certain nombre d'étrangers qui sont installés en Belgique depuis plus de 25 ans et qui ont, en réalité, perdu les liens les plus essentiels avec la patrie d'origine : les liens de famille se sont distendus, les liens de l'appartenance politique ne se manifestent que de manière sporadique, les liens de la culture ou des habitudes sociales ne se sont pas approfondis ... Et, par ailleurs, une intégration dans le monde belge, avec ses particularismes économiques, sociaux et culturels — sans parler de ses clivages politiques, philosophiques et linguistiques —, ne s'est pas réalisée à suffisance. Ayant rompu les amarres mais n'ayant pas trouvé de nouvelles racines, cette génération peut parfois avoir le sentiment d'être devenue apatride. Suggérer de nouvelles formes d'insertion dans la société politique belge, est sans doute une manière de résorber ce malaise.

Evidemment, le projet Gol ne fait pas que suggérer. Il impose. Ou, plus exactement, il organise une forme d'attribution automatique de la nationalité à l'enfant qui est âgé de dix-huit ans, qui réside depuis trois ans au moins en Belgique et dont l'un des auteurs était lui-même né en Belgique. On s'est ému, dans divers milieux et jusqu'au sein du conseil consultatif des étrangers, de cet automatisme des procédures qui semble faire peu de cas de la liberté d'initiative des individus. Ne faut-il pas, à tout le moins, que celui qui veut devenir belge manifeste sa volonté d'entrer dans la Nation, qu'il fasse le premier pas et les premières démarches ... Je ne suis pas sûr que ces indignations soient toujours bien justifiées.

Inviter le jeune homme ou la jeune fille de 18 ans à prendre l'initiative d'une procédure qui aura sans doute pour effet de lui faire perdre sa nationalité d'origine et d'acquérir en même temps la nationalité belge, c'est aussi l'obliger à faire un ensemble de gestes qui seront vite interprétés comme autant d'oppositions vis-à-vis de la proche ou de la lointaine famille, vis-à-vis du village ou de la région dont il est originaire, et pourquoi pas, comme un geste d'hostilité vis-à-vis de la Nation, même imaginaire, à laquelle ce jeune homme ou cette jeune fille appartient malgré lui. Qui va de gaieté de cœur mettre en œuvre ce type de procédures ?

Je suis convaincu, pour ma part, que les différents points de vue — le souci d'intégrer, le souci de préserver la liberté des individus — sont conciliables. Un certain automatisme est souhaitable, à peine de rendre vaines toutes les tentatives pour assurer une meilleure insertion des étrangers dans la vie politique et sociale du pays. Mais une marge doit être préservée pour le libre choix des individus. Pourquoi ne pas imaginer, par exemple, une procédure qui aurait pour objet d'interpeller, six mois à l'avance, le jeune qui s'apprête à acquérir de plein droit la nationalité belge en application des règles du *jus soli* et ne pas lui réserver la possibilité de renoncer, dans les formes voulues, à cette nationalité nouvelle (un peu comme cette jeune fille étrangère qui, parce qu'elle épouse un Belge, va acquérir la nationalité de son mari, à moins qu'elle n'y renonce par une déclaration expresse) ?

Evidemment, un mot revient au travers de ces diverses considérations : celui d'intégration, par le procédé de l'acquisition de la nationalité, condition première de l'exercice de la citoyenneté. Il faut peut-être poursuivre la réflexion en se demandant si — à défaut de pouvoir ou de vouloir abolir cette barrière — d'autres entraves

ne peuvent pas être levées et si les autres conditions de participation ne peuvent pas être assouplies.

b. *Les conditions administratives*

Sur ce terrain, il faut enregistrer avec satisfaction des progrès notables. Ces progrès ne sont pas venus de l'intérieur. Ils sont venus de la société européenne. Deux exemples illustrent le raisonnement.

Le premier est celui de l'âge. Jusqu'il y a peu, il était admis que les droits politiques étaient réservés aux citoyens âgés de 21 ans. Seul tempérament, depuis 1976 : à l'occasion des élections communales, les jeunes de 18 ans étaient également appelés à participer au scrutin. Mais, en 1979, lorsqu'il s'agit de fixer les conditions pour la participation aux élections européennes, le principe du vote à 18 ans s'impose comme une évidence. Comment ne pas, sur ce terrain en tout cas, suivre les règles communes dans les Etats de l'Europe des Dix ? L'évolution ne s'arrête pas là. L'année suivante, à la faveur d'une révision de la Constitution, le principe du vote à 18 ans est inscrit comme règle d'organisation des élections législatives. Un peu comme si les élections européennes avaient été le banc d'essai de nouvelles procédures de participation. Un peu aussi comme si la contagion d'une idée simple, partagée par la plupart des Etats européens, ne pouvait être enrayée par une législation nationale vieillie.

Un autre exemple est celui du *domicile*. Il est généralement admis que les droits politiques ne profitent qu'aux citoyens domiciliés dans une commune du Royaume. C'est un problème d'intégration politique : autant bien connaître, avant de voter, les personnalités qui se présentent aux suffrages des électeurs, les idées qu'elles défendent, les coalitions qu'elles préconisent; ces réalités peuvent s'estomper à distance. C'est aussi un problème d'organisation pratique : la Constitution veut que le vote ait lieu à la commune; il est donc indispensable de savoir à quelle commune chaque citoyen va se rattacher et il peut paraître commode de se référer à la commune où il est domicilié depuis six mois au moins.

Il peut paraître judicieux d'exclure du vote, à l'occasion des élections législatives, à Bruges ou à Charleroi, le citoyen belge qui s'est installé à Vancouver ou à Osaka. Mais peut-on procéder de même lorsqu'il s'agit de désigner des parlementaires européens et que le citoyen belge vit à Bologne, à Francfort ou à Manchester ? Ce citoyen belge va, d'une manière ou d'une autre, voir sa situation affectée

par les options ou par les mesures que l'Assemblée européenne sera amenée à prendre, options et mesures qui le concernent ou qui le touchent, quelle que soit sa localisation effective dans l'un des Etats de la Communauté. Lui refuser dans ces conditions le droit de participer aux élections européennes serait le priver de l'un de ses droits essentiels.

Le législateur belge s'attache, pour l'instant, à corriger cette anomalie. Un projet de loi relatif à l'élection du Parlement européen déposé sur le bureau des Chambres législatives. Il vise à organiser les élections du 17 juin 1984 sur des bases distinctes de celles de 1979. Point essentiel et novateur du projet : ce que ses promoteurs appellent le « droit de vote actif », soit l'octroi de la capacité de voter aux Belges qui résident de manière habituelle sur le territoire des autres Etats membres de la Communauté européenne, pourvu qu'ils en aient fait la demande, au plus tard le 120^e jour avant l'élection. De ce fait, quelques règles fondamentales basculent.

L'idée de domicile s'estompe. Ce qui n'est pas sans susciter le problème du rattachement de ces Belges de l'étranger à une circonscription électorale particulière; pour éviter les difficultés, le projet de loi les oblige à s'inscrire dans la circonscription bruxelloise, ce qui, dans la pratique, leur permet d'appartenir aux collègues français ou néerlandais qui regroupent l'ensemble des électeurs belges.

L'idée du vote obligatoire disparaît elle aussi. Les Belges de l'étranger ont la faculté de participer aux élections européennes en Belgique. Ils n'en ont pas l'obligation. Ce n'est que s'ils souhaitent maintenir un lien politique effectif avec la société politique belge qu'ils exerceront cette faculté. Le principe constitutionnel de l'obligation de vote, pour les élections législatives, trouve ici un tempérament important.

Par la force des choses, l'idée du vote personnel, entendu au sens du vote que la personne exprime en se déplaçant personnellement jusqu'au bureau de vote, trouve également ici une singulière atténuation. C'est le vote par correspondance qui est de règle. L'on relève que, mise à part une expérience malheureuse lors des élections communales de 1976, c'est une nouveauté.

Dernier élément. Le droit de vote actif va de pair avec le droit de vote passif ou, en termes plus explicites, l'éligibilité. Résidant en

Italie, en Grèce ou au Danemark, j'ai le droit d'être candidat à une élection pour l'Assemblée européenne qui va se dérouler à Bruxelles, Namur ou Anvers.

Mais qui ne voit que, derrière ces aménagements, ce sont des refontes profondes du droit électoral qui se dessinent ? Sera-t-il possible de refuser après-demain aux Belges de l'étranger le droit de voter pour M. X ou pour M^{me} Y qui sont candidats à un siège au Parlement belge alors qu'ils auront, demain, en 1984, le droit de voter pour ce même M. X ou pour cette même M^{me} Y qui briguaient leurs suffrages aux fins de siéger au Parlement européen ? Ce qui donne à penser que le droit électoral n'est peut-être pas ce bloc monolithique, décrit de manière parfois caricaturale, mais qu'il subit de lentes transformations qui sont, pour l'essentiel, liées aux progrès de la construction européenne.

Certains regretteront sans doute que ces mouvements n'aillent pas plus vite et plus loin. A cet égard, deux observations sont formulées.

La première. Le Conseil des ministres de la C. E. E. n'a pas été en mesure d'arrêter les dispositions d'une procédure électorale uniforme en vue des élections de juin 1984. Malgré les recommandations pressantes du Parlement européen. Malgré aussi les réunions d'experts qui se sont échelonnées depuis un an et demi. Mais, à vrai dire, à l'impossible nul n'est tenu. La mission assignée n'était-elle pas irréalisable ? N'est-il pas temps d'en revenir à une conception plus modeste de l'uniformité et à une perception plus concrète de spécificités nationales irréductibles ?

Un seul exemple, L'Etat bicommunautaire qu'est devenue la Belgique peut difficilement se passer de deux collèges électoraux où se retrouvent les Belges d'expression française et ceux d'expression néerlandaise : voilà une réalité institutionnelle que l'on ne peut pas ne pas prendre en compte. Est-ce une raison pour imposer le système du double collège au Luxembourg ou aux Pays-Bas ?

N'est-il pas possible, dans une perspective moins ambitieuse, de définir un minimum (peut-être même un minimum minimorum) de règles de procédure qui seraient applicables à tous les Etats européens et qui définiraient, par exemple, les conditions uniformes de l'électorat et de l'éligibilité pour les Dix ? Règles minimales sur lesquelles viendraient se greffer des règles nationales prescrivant, sur des points de détail ou sur des points sensibles, des dispositions spécifiques.

Le projet adopté, le 10 mars 1982, par le Parlement européen, dans une résolution relative à un projet de procédure électorale uniforme bousculait sans doute trop d'habitudes et se heurtait à trop d'obstacles politiques pour pouvoir être adopté par le Conseil et ratifié par les Etats membres. On peut le regretter, car l'échec du projet n'a pas permis de donner suite à des suggestions nouvelles auxquelles est précisément consacrée une deuxième observation.

Elle se résume à ceci. Les élections européennes n'étaient-elles pas l'occasion d'ouvrir plus largement l'exercice du droit de vote ? La résolution du 10 mars prévoyait, on le sait, que tous les citoyens d'un Etat membre qui résident sur le territoire de la Communauté auraient le droit de vote dans l'Etat dont ils sont les nationaux, et ce indépendamment du lieu de leur résidence. C'est, somme toute, la solution que retiendra vraisemblablement la loi belge. Mais n'était-il pas possible d'aller plus loin ? Plus loin revient à offrir aux citoyens de la Communauté la possibilité de voter, au lieu de leur résidence, soit pour les candidats dont ils possèdent la nationalité, soit pour les candidats de l'Etat où ils exercent effectivement leurs activités, où ils sont installés avec leur famille (voy. addendum).

La formule qui revient à rapatrier — même fictivement — les Belges de l'étranger peut paraître anachronique. La solution qui consiste à leur donner l'occasion de voter, à l'occasion des élections européennes, à Bari, à Rotterdam ou à Dublin peut paraître plus séduisante.

Il y a sans doute des problèmes techniques : comment éviter l'exercice d'un double droit de vote ? Il y a aussi des problèmes politiques : comment ne pas obtenir, en ce domaine, le bénéfice de la réciprocité ? Il y a surtout, en ce qui concerne la Belgique, un nouveau problème constitutionnel qui ne peut manquer de surgir. La Constitution belge réserve aux citoyens belges le bénéfice des droits politiques. Suffit-elle pour exclure d'un éventuel droit de vote aux élections belges pour le Parlement européen, les Italiens, les Britanniques ou les Grecs installés en Belgique ? Deux réponses au moins peuvent être esquissées. L'une verra dans l'article 4 de la Constitution belge une sorte de principe général de droit public qui vise à réserver aux Belges l'exercice de l'un quelconque des droits politiques dont ils pourraient avoir le bénéfice sur le territoire de la Belgique. L'autre réponse — et elle paraît plus rigoureuse, c'est celle à laquelle je me suis, pour ma part, toujours tenu — revient à dire que la Constitution réserve aux Belges le droit de participer aux

élections auxquelles elle fait par ailleurs référence, soit aux élections législatives et aux élections dans les collectivités locales.

Si l'on accepte cette deuxième interprétation, force est de constater que l'intention exprimée par le gouvernement belge de ne pas s'engager dans la voie de l'élargissement du corps électoral, à l'occasion du scrutin de juin 1984, ne peut pas se fonder sur des objections d'ordre constitutionnel, mais se donne sans doute des motivations plus politiques. Il a été dit, le 28 octobre 1983, que dès que l'avis du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi réglant les élections européennes, serait connu, le gouvernement reprendrait l'examen de la définition exacte du corps électoral et amenderait, s'il le juge utile, ses propres projets. Mais n'eût-il pas été bien avisé de consulter, dès maintenant le Conseil d'Etat sur l'interprétation qu'il pouvait donner à l'article 4 de la Constitution ? Car en février 1984, et dans l'ignorance de l'attitude de plusieurs des partenaires européens, ne faudra-t-il pas, pour des raisons de délai et d'organisation pratique, déclarer forfait et renoncer à une idée qui eût pu être intéressante et novatrice ? (Voy. aussi sur ce point l'addendum à cette étude).

2. Les modalités de la participation

Poser la question des modalités de la participation démocratique, c'est s'efforcer de mieux mesurer les enjeux du débat. La participation, pour quoi faire ? Jusqu'à présent, l'on a raisonné en termes d'élections. Quoi de plus normal, puisque c'est dans l'expression du suffrage que se marque le mieux et le plus concrètement l'appartenance à une société politique ? De ce point de vue là, le bilan belge est relativement décevant : sans révision constitutionnelle, pas de participation pour les étrangers aux élections communales, provinciales ou législatives; sans amendement à la loi, pas de participation non plus pour eux aux élections en Belgique pour le Parlement européen.

Il est vrai que la Convention européenne des droits de l'homme elle-même, lorsqu'elle se préoccupe de définir les droits du citoyen, ne peut manquer de relever que les Etats pourront apporter des restrictions aux droits politiques, tout au moins à ceux qui impliquent la participation au pouvoir de décision dans l'Etat, et qu'ils pourront, dans cette perspective, en exclure les non-nationaux.

Mais ces conceptions de la participation ne sont-elles pas trop étroites. Je ne vise pas ici toutes les formes de la participation économique, sociale ou culturelle — il y a des Belges et des étrangers

dans les délégations syndicales et dans les conseils d'entreprise; il y en a dans les conseils de classe; il y a en a encore dans les comités de quartier —, et je me borne à prendre des exemples dans le cadre d'institutions reconnues par les lois et les règlements, sans évoquer les groupes et associations qui ne font aucune distinction parmi leurs membres qui soit fondée sur l'origine nationale.

L'on vise plutôt les formes de la participation administrative. L'on évoque aussi les formes dérivées de la participation politique.

a. Les formes de la participation administrative

Une question ne peut être perdue de vue. La Constitution belge proclame, depuis 1831, que seuls les Belges sont admissibles aux emplois publics et reprend, presque mot pour mot, une formule inscrite dans la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen.

De cette disposition constitutionnelle, il résulte, que tous les emplois offerts dans les services publics en Belgique sont à réserver à des Belges. C'est l'interprétation traditionnelle. Elle n'est pas évidemment sans susciter un certain nombre de difficultés.

Le principe de monopole ne fait pas difficulté pour les services publics qui forment l'administration de l'Etat et celle des collectivités politiques qui sont organisées en son sein : ces services existaient dès la création de la Belgique et la Constitution y a fait explicitement référence. Le principe du monopole pose déjà plus de questions lorsqu'il trouve à s'appliquer aux personnes morales de droit qui ne sont investies que d'une mission administrative particulière. La Constitution ignorait ce phénomène mais l'on peut comprendre que le législateur ait choisi pour ces services qui, selon l'expression consacrée, ne sont souvent que des démembrements de l'Etat un régime analogue à celui qui est applicable aux services investis de responsabilités générales. Mais le principe du monopole paraît bien susciter des difficultés insurmontables lorsqu'est abordé le domaine de l'économie mixte — créé le plus souvent, au départ d'entreprises privées, des efforts conjugués du monde des affaires et des autorités publiques. Ces sociétés d'économie mixte peuvent devenir de véritables autorités administratives. Vont-elles ne recruter que de la main d'œuvre belge ?

Deux décisions de la Cour de justice des Communautés européennes sont venues, sur ce point, faire œuvre novatrice, c'est le moins qu'on puisse dire. Les arrêts du 17 décembre 1980 et du

26 mai 1982 procurent une interprétation large au principe de libre circulation des travailleurs dans la Communauté et donnent une interprétation restrictive des exceptions que prévoit l'article 48, § 4 du Traité en ce qui concerne les emplois publics. Ils posent un principe simple : seules les fonctions administratives qui impliquent l'exercice de la puissance publique ou qui sont attachées à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat peuvent être réservées à des nationaux; les autres fonctions administratives sont ouvertes à tous les ressortissants de la C. E. E. Des commissions d'experts s'attachent aujourd'hui, tant dans les différents Etats qu'au plan international, à traduire ces orientations nouvelles dans la pratique. Mais, pour l'instant, il suffit de constater qu'un domaine important peut ainsi s'ouvrir à la participation des citoyens européens à la gestion et à l'action administratives.

b. Les formes dérivées de la participation politique

Il faut faire référence ici au vaste mouvement d'idées qui se développe actuellement en Belgique et qui conduira sans doute un jour à institutionnaliser certaines formes de consultations populaires, voire de référendums. Il n'est pas inutile de relever que le ministre de la justice et des réformes institutionnelles a demandé au Centre d'études sur la réforme de l'Etat qu'il installait de réfléchir à cette question particulière.

Là spécialement où il s'agit de demander à la population d'un quartier, d'une commune, d'un groupe de communes son avis sur des questions comme celles de l'aménagement du territoire, de l'installation des infrastructures ou des équipements collectifs, du fonctionnement des grands services publics, l'on ne conçoit pas que tous les usagers, tous les administrés ne soient pas consultés aux fins de mieux éclairer l'autorité publique.

L'on relève que d'ores et déjà des consultations de ce genre sont organisées avec l'ensemble de la population. Ainsi les habitants d'Andenne — Belges et étrangers confondus — ont été amenés, le 1^{er} octobre 1978, à se prononcer sur l'opportunité d'une implantation nucléaire dans le Grand Andenne; les habitants de Florennes — Belges et étrangers — ont été également amenés à donner leur avis, le 27 juin 1982, sur l'opportunité de l'installation de missiles sur le territoire communal. Ces voies mériteraient sans doute d'être explorées plus avant.

Il serait excessif de dire que la Belgique est à un tournant et qu'elle est prête à changer, dans un bref moment, d'habitudes, de mentalités, d'institutions. Mais des petits pas, comme on dit dans le langage diplomatique, s'accomplissent pour l'instant. Les conditions d'acquisition de la nationalité belge s'assouplissent. Des conditions de résidence sont abolies. Les possibilités d'occuper un emploi public s'élargissent. Cette évolution n'est pas achevée ...

Il serait excessif aussi de dire que tous les partenaires de la Belgique sont prêts à accomplir, sans réserves et sans détours, les mêmes petits pas. Or, dans ce domaine, des progressions parallèles sont souhaitables. Si certains peuvent ouvrir la voie, il est à espérer que d'autres puissent rapidement les rejoindre. C'est cela aussi la construction européenne...

Il serait excessif encore de considérer que la participation est exclusivement l'affaire des textes et des institutions, qu'elle se situe uniquement dans l'orbite du droit public. La participation, elle se vit, si on le veut, dans l'ordre économique, social et culturel, plus encore que dans les procédures électorales.

ADDENDUM

Le projet de loi relatif à l'élection du Parlement européen a été amendé à l'occasion de la discussion à la Chambre des représentants. Une idée nouvelle s'exprime à cette occasion. Les citoyens des Etats membres de la C. E. E. qui résident habituellement en Belgique doivent pouvoir participer en Belgique aux élections européennes si, en raison de leur résidence, ils ne sont pas autorisés par leur législation nationale à voter en Belgique pour des candidats présentés dans leur pays d'origine. En pratique, les Britanniques et les Irlandais qui résident en Belgique seront donc habilités à participer aux élections belges pour le renouvellement du Parlement européen (Voy. à ce sujet, le projet transmis au Sénat, *Doc. Parl., Sén.*, n° 641/1).

Est-il besoin d'insister sur l'élément nouveau que peut représenter la participation de certaines catégories d'étrangers aux élections en Belgique ?