Introduction

A l'examen de l'institution et de la pratique référendaires en Belgique, le présent rapport ajoute une analyse des propositions de loi ou de décret dont les assemblées législatives sont actuellement saisies en ce domaine.

Dans les trois parties du rapport, la terminologie suivante a été utilisée :

— Un *référendum* est dit *décisoire,* délibératif, ou impératif, si le corps électoral dicte sa volonté, c'est-à-dire s'il prend une décision juridiquement obligatoire.

— On appelle *consultation populaire* le « référendum » consultatif par lequel le corps électoral exprime un avis qui ne lie pas en droit.

— Le recours à un référendum est dit *obligatoire* quand celui-ci doit avoir lieu d'office en vertu du droit positif. Le recours à un référendum est dit *facultatif* quand celui-ci n'est organisé que sur demande. Le droit pour une autorité publique, une fraction d'une assemblée ou un groupe de citoyens, de provoquer l'organisation d'un tel référendum, est appelé la *saisine.*

— *L'autorité organisatrice* est celle qui organise les opérations référendaires, abstraction faite des titulaires de la saisine.

— Un référendum est dit *normatif* s'il porte sur une règle de droit adoptée ou en projet.

— Un référendum est dit d'*option* s'il porte sur des directives formulées à l'intention des gouvernants ou sur l'approbation de la politique suivie par eux.

*
**

Une terminologie spéciale s'est introduite en Belgique à la faveur des débats qui précédèrent la révision constitutionnelle de 1893. Elle a pour auteur M. Vandenheuvel, qui la propose dans sa préface au livre de S. Deploige sur *Le référendum en Suisse* (Bruxelles, Société belge de Librairie, 1892, 190 p.) (1). Elle consiste à distinguer le référendum *ante legem,* le référendum *post legem* et le référendum *de partage.*

Le référendum *ante legem* ou préalable est celui qui a pour objet de consulter le corps électoral sur un projet (ou une proposition) de loi à présenter aux assemblées législatives.

(1) Voy. à cet égard O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique,* Liège, Dessain et Paris, Giard & Brière, t. II, 1908, pp. 513-514, n° 241.

Le référendum *post legem* est celui par lequel le corps électoral est appelé à exprimer son opinion au sujet d'un projet (ou d'une proposition) de loi déjà adopté par les assemblées législatives, mais non encore sanctionné ou promulgué.

Le référendum *de partage* est celui qui intervient dans un régime bicaméral, pour départager les deux Chambres en cas de conflit entre celles-ci.

PREMIERE PARTIE

L'institution référendaire en droit positif

CHAPITRE PREMIER

L'institution référendaire au niveau national

La Constitution belge ne connaît pas le référendum constituant. Sans doute quelques tentatives ont-elles été faites en vue de consulter le peuple sur les projets de révision constitutionnelle, voire de lui déférer le pouvoir du dernier mot en ce domaine. Sans doute a-t-on parfois soutenu que le peuple, au nom duquel le Congrès national exerça en 1830 et 1831 le pouvoir constituant originaire, pourrait l'exercer lui-même à tout moment si on l'en priait. Mais, en droit positif, la solution contraire ne paraît pas douteuse. Seul le statut de la consultation populaire en matière constitutionnelle reste incertain (Section 1).

En matière législative, aucun doute n'est permis : le référendum décisoire n'existe pas dans un régime représentatif. Demeure la question de l'admissibilité d'une votation à caractère purement indicatif (Section 2).

SECTION 1. L'interdiction du référendum constitutionnel

Aux termes de l'article 131 de la Constitution belge,

« Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71.

Ces Chambres statuent de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer, si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages ».

Il est courant de souligner la lourdeur et la lenteur de la *procédure* par laquelle le pouvoir constituant dérivé est appelé à réviser la Constitution. Il est banal de préciser que le Constituant a également restreint les *époques de révision constitutionnelle* puisque, dès 1831, il interdisait de faire aucun changement à la Constitution pendant une régence (art. 84 ancien) et qu'en 1968, il excluait toute tentative de révision « en temps de

guerre ou lorsque les Chambres se trouvent empêchées de se réunir librement sur le territoire national » (art. 131*bis*).

Il est déjà plus intéressant de noter qu'en assouplissant la prohibition contenue dans l'article 84, le Constituant vient de rappeler involontairement que les barrières chronologiques sont aussi des *limites matérielles* à l'exercice de la fonction constituante (2). La nouvelle disposition, insérée le 31 juillet 1984 dans le texte fondamental (3), porte en effet que

> « Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du Roi et les articles 60 à 64 et 80 à 85 de la Constitution ».

Notre propos n'est toutefois pas de mettre une nouvelle fois en évidence les conditions de la stabilité que procure à la charpente juridique de l'Etat sa remarquable rigidité (4), non plus que d'en faire l'éloge ou la critique. Il est plutôt d'observer que le référendum ne figure pas parmi les règles particulières au respect desquelles toute modification constitutionnelle est assujettie.

Faut-il en conclure que le droit constitutionnel exclut le référendum constitutionnel? Assurément. Deux facteurs concourent à cette interdiction. D'une part, le pouvoir constituant dérivé ne peut statuer, comme les pouvoirs constitués, que *« de la manière établie par la Constitution »*. Tel est le prescrit du deuxième alinéa de l'article 25 (A). D'autre part, le pouvoir constituant originaire n'a pu s'exercer que par le Congrès national (5) aussi longtemps qu'il est resté réuni : du 10 novembre 1830 au 21 juillet 1831 (B).

A. L'exercice du pouvoir constituant dérivé

Et d'abord, le corps électoral ne saurait prendre part directement à l'amendement de dispositions constitutionnelles, puisque cette œuvre est réservée à des Chambres nouvelles « statuant de commun accord avec le Roi » à la majorité qualifiée prévue par l'article 131. Tout au plus les citoyens peuvent-ils participer au processus révisionniste grâce aux élections générales provoquées auparavant par la déclaration de révision et la dissolution qui s'ensuit de plein droit. Mais comme le relevait avec pertinence M. F. Perin en 1968, « à l'heure actuelle, ce but légitime n'est plus pratiquement atteint par la consultation électorale. En effet, celle-ci porte sur tant de problèmes à la fois qu'il est impossible d'en dégager clairement un débat constitutionnel devant l'électeur. Celui-ci ne peut donc déterminer son vote en fonction du seul problème constitutionnel.

(2) Voy. à cet égard la thèse, fondée sur la « réticularité » des ordres juridiques, que soutient M^me^ M.-F. Rigaux dans « La théorie des limites matérielles à la fonction constituante » (thèse Louvain-la-Neuve, 1984).
(3) *Mon. b.*, 10 août 1984.
(4) Voy. par ex. à cet égard F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. I^er^. Les données constitutionnelles, Bruxelles, Larcier, 1980, pp. 91 et ss.
(5) Comp. J. De Meyer, « A propos du référendum », *J.T.*, 1982, p. 218.

Sa réaction devant les listes électorales des candidats qui s'offrent à son suffrage est influencée par de multiples éléments [...] Le but poursuivi par le Constituant de 1831 ne peut donc plus être atteint par cette voie » (6).

Aussi le professeur Perin suggérait-il de « mieux réaliser l'intention primaire du Constituant par un autre procédé ». La procédure de déclaration préalable entraînant des élections législatives n'aurait pas supprimé les délibérations parlementaires et la majorité qualifiée qu'elles requièrent en ce domaine; elle aurait été remplacée par un *référendum postérieur* facultatif, à la demande d'un quart au moins des membres de l'une ou de l'autre Chambre. En outre, 10 % des électeurs généraux auraient eu le droit d'exiger que la Constitution soit révisée par la voie d'un référendum (7); il se serait donc agi d'une *initiative populaire* en matière constitutionnelle.

L'article 131 n'ayant pas été soumis à révision, les suggestions de M. Perin — que P. Wigny qualifie de « hâtives » et d'« imprudentes » (8) — n'ont pas été examinées par les Chambres constituantes.

En 1954, il avait déjà été proposé de soumettre à révision « les titres III et VII de la Constitution par l'insertion de dispositions instituant le référendum législatif *et le référendum constitutionnel* » (9). L'auteur de la proposition, M. Saint-Rémy, souhaitait notamment donner aux citoyens la possibilité de décider directement d'une révision de la Constitution. Comme la commission spéciale de la Chambre des représentants avait rejeté cette déclaration de révision (10), M. Saint-Rémy la proposa à nouveau en séance publique le 2 mars 1954. Elle y fut rejetée par assis et levé (11).

Que conclure de ces tentatives avortées, sinon que les Chambres préconstituantes ont toujours estimé que l'usage du référendum décisoire en matière constitutionnelle postulait une révision de l'article 131 de la Constitution?

Quant à la consultation populaire au sujet de révisions constitutionnelles adoptées ou en projet, elle n'a jamais été pratiquée. Ce n'est pas à dire que des propositions de loi n'aient jamais tendu à prescrire une telle

(6) Proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, *doc. parl.*, Ch., sess. 1967-1968, n° 563/1 du 23 février 1968 (développements, p 2).
(7) *Id.*, p. 2. On relèvera aussi que, le 19 décembre 1967, M. Perin avait déposé un amendement au projet d'article 131*bis*, instituant un droit d'initiative populaire en matière constitutionnelle *sauf* en temps de guerre ou lorsque les Chambres se trouvent empêchées de se réunir librement sur le territoire national » (*doc. parl.*, Ch., sess. 1966-1967, n° 411/3). L'amendement était irrecevable puisqu'il contredisait l'article 131, lui-même non soumis à révision.
(8) *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 50 et 51.
(9) Proposition de déclaration relative à la révision des Titres III et VII de la Constitution, *doc. parl.*, Ch., sess. 1953-1954, n° 326.
(10) Rapport fait au nom de la commission spéciale par M. De Schrijver, *doc. parl.*, Ch., sess. 1953-1954, n° 345, pp. 6-7.
(11) Seul J. Rey lui accorda publiquement son appui car il considérait « le référendum comme un très grand problème qui mérite attention » (*Ann. parl.*, Ch., séance du 2 mars 1954, pp. 28-29, ici p. 29).

consultation à propos de l'une ou de l'autre réforme controversée. C'est ainsi que P. Janson déposa le 11 juin 1901 une proposition de loi « instituant une consultation des électeurs au sujet de l'adoption de dispositions constitutionnelles supprimant le vote plural et instituant la représentation proportionnelle pour les élections législatives, provinciales et communales » (12) et qu'une proposition de G. Lorand, déposée le 17 avril 1913, demandait « une consultation des électeurs au sujet de l'opportunité de la révision de la Constitution » (13) pour « établir l'égalité du droit de suffrage » (art. 1er). Les deux propositions visaient à organiser des consultations populaires afin que « le Parlement puisse connaître le sentiment du pays » (14) ou que « le Gouvernement ne [soit] plus sans mandat » pour entreprendre une révision constitutionnelle « sans devoir recourir à la dissolution » (15). Selon leurs auteurs, « les élections proprement dites ne sont pas un moyen efficace et sûr de connaître avec certitude le sentiment du pays (16); « le seul moyen de connaître le sentiment du pays sur une question comme celle de l'opportunité de la révision, c'est de le lui demander directement » (17). Il s'agissait donc de combiner les exigences de la démocratie et du régime représentatif sans modifier la procédure de révision elle-même.

Depuis cette époque, les Chambres ont été saisies en matière constitutionnelle de quelques propositions tendant à instituer des consultations populaires au sujet de la réforme de l'Etat. La plupart d'entre elles se donnaient pour objet principal l'organisation préalable d'un référendum de consultation sur certaines propositions de révision constitutionnelle (18); une seule prévoit *a posteriori* la consultation des électeurs sur les réformes institutionnelles de l'été 1980 (19).

(12) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1900-1901, n° 192, séance du 11 juin 1901. La proposition ne fut pas prise en considération (28 juin 1901) après une discussion très approfondie qui ne prit pas moins de cinq séances. Voy. à cet égard les développements de la proposition de M. Lorand citée à la note suivante.
(13) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1912-1913, n° 208, séance du 17 avril 1913. La proposition fut laissée sans suite et devint caduque par la dissolution des Chambres en 1919.
(14) Développements de la proposition Janson, p. 3.
(15) Développements de la proposition Lorand, pp. 2 et 4.
(16) Développements de la proposition Janson, p. 2.
(17) Développements de la proposition Lorand, p. 2.
(18) Proposition Dejace du 26 janvier 1965 (*doc. parl.*, Ch., sess. 1964-1965, n° 948/1); proposition Burnelle du 9 novembre 1965 (*doc. parl.*, Ch., sess. 1965-1966, n° 31/1); proposition Jottrand du 27 mars 1969 (*doc. parl.*, Sénat, sess. 1968-1969, n° 292); proposition Lahaye du 16 avril 1980 (*doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 425/1). Seule la proposition Jottrand a été examinée en commission sénatoriale de révision de la Constitution, où elle a été rejetée par 10 voix contre 4 et 1 abstention (rapport de M. Custers, *doc. parl.*, Sénat, sess. 1969-1970, n° 400, p 9).
(19) Proposition Lahaye du 31 mars 1982 (*doc. parl.*, Sénat, sess. 1981-1982, n° 198/1). Cette consultation semble revêtir un caractère partiellement décisoire dans l'esprit de son auteur puisqu'« en cas de rejet de la solution adoptée par le Parlement [...], l'application ou l'exécution de la révision de la Constitution [est] immédiatement *suspendue* ».

B. L'exercice du pouvoir constituant originaire

Le 18 juillet 1980, le sénateur J. De Meyer déposait une proposition de loi « priant le peuple de décider de l'existence et de l'organisation de l'Etat » (20). L'examen de cette initiative mérite un sort particulier. En effet, M. De Meyer ne prétend pas associer les citoyens à l'exercice du pouvoir constituant dérivé. Il soutient qu'en adoptant l'article 131 de la Constitution, le Congrès national n'a pu priver le peuple — c'est-à-dire le corps électoral — de son pouvoir constituant originaire. Et d'ajouter : l'article 25 de la même Constitution confirme cette interprétation en reconnaissant, *expressis verbis,* que « tous les pouvoirs émanent de la Nation » (21). Pour l'éminent sénateur, la « Nation », dont parlent les articles 25 et 32, et le « peuple », au nom duquel fut décrétée la Constitution du 7 février 1831, sont une seule et même réalité : le corps électoral auquel on ne peut dénier le droit de décider de ses propres affaires quand il lui plaît. Il reste au pouvoir législatif national à organiser le scrutin par lequel le peuple déciderait lui-même de son destin et de la nature de ses institutions.

Aussi séduisante soit-elle, la thèse de M. De Meyer ne convainc pas. A quoi bon assurer la stabilité de la Constitution par la création d'un pouvoir constituant dérivé fonctionnant selon une procédure très lourde si, à tout moment, celle-ci peut être éludée par le recours direct au suffrage populaire? Comme l'écrit le professeur F. Delpérée, « l'action alternative d'un Constituant originaire et d'un Constituant organisé n'est pas concevable si elle signifie que le premier peut, à son gré, mettre le second en veilleuse et s'y substituer. [...] Un nouvel exercice de cette compétence originaire suppose ou provoque la destruction du régime constitutionnel mis en place » (22).

*
**

S'il n'est pas contestable, pour la doctrine, que la dissolution automatique des Chambres préconstituantes a été conçue afin de faire participer indirectement le corps électoral à l'œuvre de révision (23), il a suffi d'une première expérience, en 1893, pour constater qu'aux yeux de certains parlementaires, de multiples éléments empêchaient en fait le scrutin électoral de porter sur une question claire et précise. Ceci pourrait justifier l'organisation éventuelle d'une consultation populaire préalable sur les points soumis ou à soumettre à la révision. Mais c'est à cela que devrait se borner, *en droit positif,* la participation des citoyens à l'élaboration des règles constitutionnelles. Le référendum décisoire en matière constitutionnelle requiert, quant à lui, la révision de l'article 131 de la Constitution.

(20) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1979-1980, n° 491/1.
(21) Voy. les développements de la proposition ainsi que « A propos du référendum », *J.T.*, 1982, p. 218.
(22) F. Delpérée, *op. cit.*, n° 45, p. 85.
(23) Cependant, cette préoccupation ne paraît pas avoir été exprimée au cours des travaux du Congrès national.

SECTION 2. L'interdiction du référendum législatif

Si le référendum constituant n'a guère retenu l'attention de la doctrine belge, il n'en va pas de même du référendum législatif. Non que l'inconstitutionnalité du référendum de décision en cette matière ait jamais été contestée : le pouvoir législatif ne peut s'exercer que *« de la manière établie par la Constitution »* (art. 25, al. 2), c'est-à-dire *« collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat »* (art. 26), à l'exclusion du corps des citoyens. Mais l'introduction de la consultation populaire ou du référendum a été envisagée à plusieurs reprises au cours des périodes de révision constitutionnelle qu'a traversées la Belgique (A). En outre, la constitutionnalité de la consultation populaire est encore controversée (B).

A. Les tentatives de révision constitutionnelle

La Constitution belge a été élaborée à une époque où le régime purement représentatif apparaissait comme le seul mode possible d'exercice du pouvoir politique. « La nation belge, dans l'impossibilité de faire elle-même ses lois, est forcée de confier cet important travail à un certain nombre de ses membres qu'elle croit des plus capables », proclame le congressiste Seron, le 3 janvier 1831 (24).

A l'occasion de la révision de 1893, Léopold II aurait voulu introduire le référendum dans la Constitution (25). Le 30 mars 1891, M. Beernaert, ministre des Finances, communiquait à la section centrale de la Chambre une note dans laquelle le gouvernement exposait « qu'il conviendrait d'investir le Roi du droit de se mettre directement en rapport avec le corps électoral pour prendre son avis sur une question de principe non actuellement soumise à la législature, soit à propos d'une loi votée, mais non encore promulguée » (26). Le Roi n'aurait pu user de ce droit que moyennant le contreseing ministériel. Le projet de déclaration de révision déposé le 1er février 1892 portait qu'il y a lieu à révision « de l'article 67 de la Constitution, soit par modification à son texte, soit par l'introduction au chapitre II, section 1re, d'une disposition nouvelle accordant au Roi, moyennant le contreseing ministériel, le droit de consulter le corps électoral » (27).

« Pourquoi le Roi, qui peut prendre l'avis du corps électoral quand il lui plaît, en dissolvant les Chambres, ne pourrait-il aussi le consulter d'une manière plus spéciale et dans des conditions moins faites pour troubler le pays? », avait demandé M. Beernaert avant de donner lecture du projet de déclaration (28).

(24) E. Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique,* Bruxelles, Société typographique belge, 1844, t. II, p. 15.
(25) Voy. M. Vauthier, « Le référendum — Quelques vues rétrospectives — 1892-1893 », *R.A.*, 1946, pp. 149-155.
(26) G. Beltjens, *La Constitution belge révisée,* Liège, Godenne, 1894, p. 335, n° 3.
(27) *Ann. parl.,* Ch., séance du 2 février 1892, p. 508; G. Beltjens, *op. cit.,* p. 15, n° 15.
(28) *Ann. Parl.,* Ch., séance du 2 février 1892, p. 507; G. Beltjens, *op. cit.,* p. 14, n° 14.

Devant « l'opposition unanime et formidable du parti catholique et du parti libéral » (29), le Roi tenta de ramener l'opinion à son projet en renonçant au référendum *préalable* (30). Le gouvernement parvint ainsi à faire soumettre à révision « l'article 26 de la Constitution par l'addition d'une disposition remettant à la loi le soin de déterminer dans quels cas et sous quelles conditions le Roi pourra consulter directement le corps électoral » (31).

Par esprit de conciliation, le gouvernement finit pourtant par renoncer à l'idée de l'organisation d'un référendum qui eût été « en contradiction flagrante avec le principe même du régime représentatif » (32).

D'autres propositions (33) furent rejetées en commission (34) et en séance publique (35). Tantôt elles visaient, selon des modalités distinctes, à permettre au Roi « d'en référer à la consultation du corps électoral »; tantôt elles ajoutaient « à la consultation directe et facultative par le Roi le référendum populaire et obligatoire dans certaines conditions ». Il est difficile de préciser si, en droit, les référendums proposés étaient consultatifs ou décisoires. La doctrine a généralement eu tendance à considérer qu'il s'agissait de référendums de ratification, donc de scrutins décisoires (36), conditionnant l'exercice de la sanction royale (37).

En 1919, une nouvelle déclaration du pouvoir législatif soumit notamment à révision l'article 26 de la Constitution (38). La question du référendum fut réexaminée de façon approfondie au cours des travaux des Chambres constituantes en 1921.

Un système de référendum de partage, réglant les cas de conflit entre

(29) O. Orban, *op. cit.,* t. II, 1908, p. 514.
(30) O. Orban, *loc. cit.;* M. Vauthier, article cité, p. 152.
(31) *Mon. b.,* 23-24 mai 1892; *Pasin.,* 1892, 201.
(32) Rapport fait au nom de la commission par M. Schollaert, *doc. parl.,* Ch., sess. 1892-1893, n° 115, p. 4.
(33) Proposition Feron (*doc. parl.,* Ch., sess. 1892-1893, n° 14); proposition Hanssens (*id.,* n° 24); proposition Crocq et Vaucamps (*doc. parl.,* Sénat, S.E. 1892, n° 9); proposition Legrand (*id.,* n° 16 *in fine*).
(34) *Doc. parl.,* Ch., sess. 1892-1893, n° 57; rapport fait au nom de la commission sénatoriale de révision de la Constitution par le chevalier Descamps, *Doc. parl.,* Sénat, sess. 1892-1893, n° 127, p. 105.
(35) *Ann. parl.,* Ch., séance du 13 juillet 1893, pp. 1903-1905; *id.,* Sénat, séance du 3 août 1893, pp. 497-499; G. Beltjens, *op. cit.,* pp. 50-51.
(36) En ce sens : C.E.R.E., *La réforme de l'État,* Liège, Thone, 1937, p. 635; P. Wigny, *Droit constitutionnel,* Principes et droit positif, Bruxelles, Bruylant, 1952, t. 1er, p. 405.
(37) O. Orban note à ce sujet que « le référendum préliminaire écarté, ce n'était ni à l'art. 26, ni à l'art. 67 relatif à l'exécution des lois qu'il fallait rattacher le référendum, mais à l'art. 69 traitant de la sanction royale » (*op. cit.,* t. II, p. 514, note 124).
(38) *Mon. b.,* 23 octobre 1919; *Pasin.,* 1919, pp. 124-125. Le projet de déclaration de révision était plus explicite : « Il y a lieu à révision de l'article 26 de la Constitution, soit par modification de son texte, soit par l'introduction d'une disposition nouvelle prévoyant le référendum et la collaboration des conseils représentatifs des grands intérêts » (*doc. parl.,* Ch., sess. 1918-1919, n° 329, p. 1164).

les deux assemblées, fut approuvé en commission sénatoriale (39) et adopté par le Sénat à la majorité qualifiée, le 2 juin 1921. Quant à la commission de révision de la Constitution de la Chambre des représentants, elle s'était prononcée contre le recours au référendum dans le cas de conflit entre les Chambres (40). La proposition adoptée par le Sénat, discutée à la séance publique de la Chambre des représentants du 19 juillet 1921, y fut rejetée (41).

La même année, d'autres propositions tendant à l'instauration de référendums *ante legem* ou *post legem,* de décision ou de consultation, furent longuement discutées à la Chambre. Elles échouèrent toutes (42).

On rappellera qu'en 1954, M. Saint-Rémy avait proposé de déclarer qu'il y avait lieu de réviser la Constitution pour y introduire non seulement le référendum constitutionnel, mais aussi le référendum *législatif.* Cette proposition a été repoussée (43).

En 1962, MM. Moulin et consorts proposèrent notamment de soumettre à révision les articles 21 et 43 de la Constitution, relatifs au droit de pétition. Ils préconisaient une consultation populaire obligatoire « sur le maintien ou le rejet d'un projet ou d'une proposition de loi chaque fois que le retrait en serait réclamé par une pétition réunissant au moins 250.000 signatures » (44). Cette proposition resta sans suite.

En 1969, MM. Noël et Lagasse proposèrent de remplacer l'article 139 de la Constitution, qui était soumis à révision en vue de son abrogation, par une disposition accordant aux Belges le « droit de référendum d'initiative populaire » (45). « Pareille proposition a été jugée irrecevable, en particulier parce qu'elle contredit l'article 26 de la Constitution non soumis à révision » (46).

Au cours des travaux préparatoires de la déclaration de révision du 14 novembre 1978 (46*bis*), plusieurs propositions furent à nouveau déposées en vue de permettre l'instauration de la consultation populaire en matière législative.

En commission spéciale du Sénat, MM. Lagasse et Bertrand proposèrent de soumettre à révision l'article 21 relatif aux pétitions afin de pouvoir organiser le « référendum d'*initiative populaire* »; M. Van Offelen proposa d'insérer un article 21*bis* relatif à l'instauration d'un référendum ou d'une consultation préalable à l'adoption d'un acte législatif. Ces deux propositions, rejetées par la commission (47), ne furent pas réintroduites en séance publique (48). M. Dussart, qui proposait de compléter la liste des dispositions soumises à révision notamment par l'insertion d'un article 21*bis* « établissant le principe et les modalités d'organisation de la consultation populaire », ne défendit pas en séance publique cette proposition qui fut rejetée par le Sénat (49); M. Lahaye, qui proposait d'insérer la mention d'un article 29*ter* « relatif à l'organisation de référendums » destiné à « connaître l'avis de la population sur une législation importante pour l'avenir du pays », développa son argumentation en séance publique mais sa proposition fut également rejetée par la Haute Assemblée (50).

En commission spéciale de la Chambre, MM. Mundeleer et Gol défendirent un amendement déclarant qu'« il y a lieu d'insérer un article 26*bis* (nouveau) en vue de permettre l'instauration d'un référendum d'avis » (51). Rejeté en commission, motif pris de ce « qu'il est inopportun de mêler démocratie directe et indirecte » (52), l'amendement fut remanié de façon à proposer l'insertion d'un article 26*ter* sur le même sujet (53). M. Gol défendit cette proposition en séance publique mais l'Assemblée la rejeta à la demande du gouvernement (54).

M. Levaux avait également présenté à la Chambre un amendement (55) semblable, au sujet de la question examinée ici, à celui de M. Dussart au Sénat. La proposition fut rejetée en commission puis en séance publique (56).

Par ailleurs, un membre de la commission sénatoriale avait souligné que « le fait d'avoir visé l'article 26 [dans la déclaration de révision] permettrait théoriquement au Constituant de créer le référendum déci-

(39) *Doc. parl.,* Sénat, sess. 1919-1920, n° 130, pp. 80-87; sess. 1920-1921, n° 107, pp. 65-67.
(40) Rapport fait au nom de la Commission par M. Masson, *doc. parl.,* Ch., sess. 1920-1921, n° 94, pp. 195-196.
(41) *Ann. parl.,* Ch., séance du 19 juillet 1921, p. 2234.
(42) Voy. C.E.R.E., *La Réforme de l'Etat,* p. 636. On consultera les rapports de M. Huysmans (doc. parl., Ch., sess. 1920-1921, n^{os} 207 et 307) ainsi que les *Annales* de la Chambre (séances du 31 mai et du 1er juin 1921, pp. 1393-1408 et 1409-1411).
(43) Voy. *supra,* p. 19.
(44) *Doc. parl.,* Ch., sess. 1962-1963, n° 437/1.
(45) *Doc. parl.,* Sénat, sess. 1968-1969, n° 465.
(46) P. Wigny, *La troisième révision de la Constitution,* p. 235.
(46*bis*) *Mon. b.* 15 novembre 1978 (2^{e} éd.).

(47) Rapport fait par M. Pierson au nom de la commission spéciale du Sénat, *doc. parl.,* Sénat, sess. 1978-1979, n° 476/2, pp. 67-68.
(48) Voy. *Ann. parl.,* Sénat, séances du 8 novembre 1978, p. 57 et du 9 novembre 1978, p. 131.
(49) *Doc. parl.,* Sénat, sess. 1978-1979, n° 476/6; *Ann. parl.,* Sénat, séance du 9 novembre 1978, p. 129.
(50) *Doc. parl.,* Sénat, sess. 1978-1979, n° 476/8; *Ann. parl.,* Sénat, séance du 9 novembre 1978, p. 131.
(51) *Doc. parl.,* Ch., sess. 1978-1979, n° 519/2-IV. Dès le 3 novembre 1978, M. Mundeleer avait introduit une proposition de déclaration de révision en ce sens (*doc. parl.,* Ch., sess. 1978-1979, n° 517/1), proposition qu'il présenta à nouveau en 1980 (*id.,* sess. 1979-1980, n° 441/1) et en 1982 (*ibid.,* sess. 1981-1982, n° 50/1).
(52) Rapport fait par M. De Keersmaeker au nom de la commission spéciale, *doc. parl.,* Ch., sess. 1978-1979, n° 519/4, pp. 22-23.
(53) *Doc. parl.,* Ch., sess. 1978-1979, n° 519/5-I. Le futur article 26*bis,* dans le projet de déclaration de révision, était « relatif aux différentes normes » (voy. à ce sujet la note du gouvernement annexée au rapport de M. Pierson, *doc. parl.,* Sénat, sess. 1978-1979, n° 476/2, annexe, p. 2).
(54) *Ann. parl.,* Ch., séance du 14 novembre 1978, pp. 240-241.
(55) *Doc. parl.,* Ch., sess. 1978-1979, n° 519/3.
(56) Rapport De Keersmaeker, précité, p. 22; *Ann. parl.,* Ch., séance du 14 novembre 1978, p. 239.

sionnel » ([57]). En séance publique, M. Lagasse reprit cette argumentation au Sénat et M. Havelange à la Chambre ([58]).

Trois ans plus tard, les Chambres furent saisies d'un projet de reconduction de la déclaration de révision précédente ([58bis]). La commission de la Chambre des représentants adopta une nouvelle fois la déclaration de révision de l'article 26 « après qu'un membre (ait) souligné que cette déclaration permet d'aborder le problème du droit de référendum, bien que d'autres membres (aient) contest(é) cette interprétation extensive » ([59]). MM. Defosset et Gol vinrent, en séance publique, réaffirmer que l'insertion de cet article dans la liste des dispositions soumises à révision ouvrait la porte à l'instauration du référendum, si telle était la volonté de la future Constituante ([60]). Cette opinion nous paraît juridiquement indiscutable : le pouvoir législatif n'a indiqué, ni dans la déclaration de révision du 14 novembre 1978, ni dans celle du 5 octobre 1981, le sens de la modification qu'il entendait autoriser à l'article 26. L'eût-il fait, que cette indication n'aurait point lié le Constituant, à qui il appartient de décider souverainement comment réviser la Constitution ([61]). On rappellera au surplus que la déclaration de révision de 1919, qui n'était pas plus explicite sur ce point, a rendu possible une discussion approfondie quant à l'opportunité d'introduire l'institution référendaire dans le droit constitutionnel belge.

S'agissant de la « consultation populaire d'initiative populaire », la Chambre des représentants avait été saisie d'un amendement de MM. Van Geyt et Levaux proposant à cet effet d'insérer un article 21*bis* dans la liste des dispositions soumises à révision ([62]). Retiré lors de la discussion en commission ([63]), l'amendement fut redéposé en séance publique sous la forme d'une proposition insérant un article 26*bis* ou 26*ter* et rejeté à une large majorité ([64]).

(57) Rapport Pierson, précité, p. 67.
(58) *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 novembre 1978, p. 57 (déclaration de M. Lagasse); Ch., séance du 14 novembre 1978, p. 240 (déclaration de M. Havelange). Dans l'intention du gouvernement, l'article 26 était soumis à révision « pour pouvoir doter les régions et les communautés d'un pouvoir législatif propre, ainsi que pour adapter le rôle de la Chambre et du Sénat en conséquence » (rapport Pierson, précité, annexe, p. 2).
(58*bis*) La déclaration de révision du 5 octobre 1981 fut publiée au *Moniteur belge* du lendemain.
(59) Rapport fait par M. Van Cauwenberghe au nom de la commission spéciale, *doc. parl.*, Ch., sess. 1980-1981, n° 924/3, p. 3; déclaration en séance publique, *Ann. parl.*, Ch. séance du 1er octobre 1981, p. 2912.
(60) *Ann. parl.*, Ch., séance du 1er octobre 1981, pp. 2917 (déclaration de M. Defosset) et 2918-2919 (déclaration de M. Gol).
(61) Il n'en va autrement que si la déclaration de révision prévoit la possibilité de l'insertion d'une disposition nouvelle dans la Constitution, auquel cas la déclaration doit indiquer « l'objet, voire le sens, de la révision projetée » (F. Delpérée, *op. cit.*, t. Ier, p. 98, note 49).
(62) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1980-1981, n° 924/2-I.
(63) Rapport Van Cauwenberghe, précité, p. 7.
(64) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1980-1981, n° 924/4-II; *Ann. parl.*, Ch., séance du 1er octobre 1981, p. 2920 et 2929-2930.

Les Chambres actuelles sont constituantes. Elles pourraient, en révisant l'article 26 de la Constitution, instituer et organiser le référendum législatif. Elles n'ont pourtant pas été appelées à se prononcer sur des propositions de révision ayant pareil objet. Tout au plus M. Mundeleer a-t-il déposé une nouvelle proposition de déclaration de révision constitutionnelle « tendant à insérer un article 26*bis* (nouveau) [...] en vue de permettre l'instauration du référendum d'avis » ([64bis]).

B. La controverse relative à la constitutionnalité de la consultation populaire

On a pu constater que la plupart des propositions (de déclaration) de révision se donnaient pour objet l'institution du « référendum » de consultation. Comment convient-il d'interpréter le rejet de ces multiples propositions?

La question est posée en termes dénués d'équivoque dès la révision constitutionnelle de 1893, mais il faut bien reconnaître qu'elle n'a jamais reçu de réponse définitive. Le 13 juillet 1893, M. Janson, en prévision du refus du référendum royal, déclare à la Chambre que rien, dans la Constitution, ne s'oppose à ce que, dans un cas donné, le pouvoir législatif pose une question au pays. « Je pense, ajoute-t-il, qu'il est évident que le pouvoir législatif peut faire tout ce que la Constitution ne défend pas. La Constitution ne permet pas de recourir à la législation directe, mais elle n'interdit pas de consulter n'importe qui, donc, *a fortiori,* la nation elle-même; elle ne peut empêcher le pouvoir législatif de demander aux citoyens leur avis sur un point donné ». MM. Woeste et Schollaert protestent. Pour eux, la question est tranchée : les Chambres possèdent séparément le droit d'enquête en vertu de l'article 40 mais ne pourraient procéder à une consultation en vertu d'une loi. Quant à M. Beernaert, il observe qu'il n'appartient pas à la Chambre de déterminer le sens à donner à l'article 26 demeuré inchangé ([65]).

Le 26 juillet 1893, la commission du Sénat « décide [...] que le maintien pur et simple de l'article 26 exclut évidemment la faculté pour les pouvoirs de recourir au référendum » ([66]). A la séance du 3 août 1893, M. Dupont déclare partager l'opinion du rapporteur : « le pouvoir législatif ne peut décider qu'un quatrième facteur, la consultation populaire, interviendrait dans la confection des lois ». M. Beernaert répète qu'« il s'agit d'une question de droit constitutionnel, à propos de laquelle on peut différer d'opinion, mais nous n'avons pas le droit de la

(64*bis*) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1981-1982, n° 50/1 du 4 février 1982.
(65) *Ann. parl.*, Ch., séance du 13 juillet 1893, pp. 1904-1905. M. Vauthier (*R.A.*, 1946, p. 156) soutient que la Chambre « n'admit manifestement pas que le recours au *référendum* était implicitement inscrit dans la Constitution ». Plus nuancé : O. Orban, *op. cit.*, t. II, p. 517.
(66) Rapport du chevalier Descamps, *doc. parl.*, Sénat, sess. 1892-1893, n° 127, p. 105.

résoudre »; le comte Goblet d'Alviella se range à cet avis. Quant au rapporteur, le chevalier Descamps, il observe qu'« apparemment, si l'on avait cru que la procédure du *référendum* fut d'ores et déjà admissible, on n'aurait pas demandé la révision afin de consacrer cette procédure » (67).

Léopold II, dans un écrit datant de cette époque, estime que la question devrait être tranchée dans le sens indiqué par M. Janson (68).

Lors de la révision de 1921, la Chambre des représentants prend connaissance du rapport complémentaire de M. Huysmans sur quatre formules de référendum. Ce rapport conclut en relevant une « divergence d'idées » sur le point de savoir si le rejet de toutes les propositions d'instauration du référendum « doit fixer désormais le sens qu'il faut attribuer au texte de notre Charte fondamentale » (69). Le 31 mai 1921, M. Buyl déclare craindre qu'en pareil cas, « on pourrait soutenir éventuellement à l'avenir que la Constitution s'oppose à la consultation préalable » des électeurs (70). Or, le lendemain, la Chambre repousse la proposition de MM. Mechelynck et Troclet qui aurait instauré un référendum consultatif préalable (71).

Le rejet de cette proposition par une assemblée fixe-t-il désormais le sens qu'il faut attribuer au texte constitutionnel, lequel prohiberait la simple consultation du corps électoral? Des parlementaires l'ont soutenu à deux reprises au moins : en 1923, lorsque la section centrale de la Chambre des représentants a rejeté une proposition de loi tendant à organiser la consultation des quatre provinces flamandes sur le maintien ou la suppression de l'Université française de Gand (72); en 1950, lorsque la commission spéciale de la Chambre, chargée d'examiner la proposition devenue la loi du 11 février 1950 « instituant une consultation populaire au sujet de la Question royale » (73), fut saisie d'une motion déclarant la proposition irrecevable en raison de son inconstitutionnalité (74). Cette motion fut rejetée, mais la minorité de la commission tint à réaffirmer, dans une note annexée au rapport, que « le vote de la Chambre, le 1er juin 1921 [...] signifiait, sans équivoque possible, que le référendum de consultation *n'entrait pas* dans la Constitution » (75).

En droit, le vote intervenu en 1921 à la Chambre ne saurait néanmoins être considéré comme concluant. La décision n'émane que d'une branche du pouvoir constituant; ni le Sénat, ni le Roi n'y ont concouru.

(67) *Ann. parl.*, Sénat, séance du 3 août 1893, pp. 497-499; G. Beltjens, *op. cit.*, pp. 50-51.
(68) C.E.R.E., *La Réforme de l'Etat*, pp. 642-643.
(69) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1920-1921, n° 307.
(70) *Ann. parl.*, Ch., séance du 31 mai 1921, p. 1402.
(71) *Id.*, séance du 1er juin 1921, p. 1411 : la majorité des deux tiers n'est pas atteinte (145 votants; 92 oui contre 53 non).
(72) Rapport fait au nom de la section centrale par M. de Liedekerke, *doc. parl.*, Ch., sess. 1922-1923, n° 420, p. 1855.
(73) Sur ce cas unique d'une consultation organisée par le législateur belge, voy. *infra*, p. 42.
(74) Rapport fait au nom de la Commission spéciale par M. Oblin, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1949-1950, n° 122; *Pasin.*, 1950, pp. 102-103.
(75) *Pasin.*, 1950, p. 115.

« On peut difficilement soutenir, dans ces conditions, que ce vote constitue une interprétation définitive du texte constitutionnel par le pouvoir constituant » (76).

Une autre objection soulevée en 1950 était que le référendum consultatif, « en l'espèce la consultation populaire prévue par le projet, constitue une participation directe du corps électoral à une décision que le pouvoir exécutif ou les Chambres législatives auront à prendre sur un sujet déterminé. Pareille procédure n'est prévue par aucune disposition de la Constitution belge » (77). Les membres de la majorité rétorquèrent que le législateur dispose du pouvoir résiduaire et que, par conséquent, il peut prescrire une consultation populaire puisque celle-ci n'est pas interdite par la Constitution.

L'objection selon laquelle la consultation proposée était, en l'espèce, inconstitutionnelle de par son *objet même*, fut également écartée par la majorité parlementaire de l'époque (voy. *infra*).

Quant à l'argument selon lequel les Chambres seraient « moralement liées » par le résultat de la consultation, il ne fut pas davantage retenu. Comme le Centre d'études pour la réforme de l'Etat, la majorité fit valoir qu'il s'agissait d'une « objection de pur fait, étrangère au droit constitutionnel » (78). Elle fit observer qu'en droit, le pouvoir législatif conservait sa liberté de décision. Cette affirmation nous semble toutefois devoir appeler des réserves : en effet, « il y a des avis qui, lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative » (79).

En janvier 1965, le projet de rapport soumis à la Commission tripartite pour la réforme des institutions contient une ferme condamnation du référendum de décision, qui « risquerait de provoquer et d'aviver de graves oppositions entre les communautés ». Mais le texte poursuit : « Cette raison fondamentale justifie le maintien du régime purement représentatif, *lequel n'exclut pas, en principe, le recours au référendum de consultation* » (80).

Le 13 novembre 1978, alors que la Chambre examine l'avant-dernier projet de déclaration de révision constitutionnelle, M. Mundeleer pose publiquement la question suivante au vice-premier ministre et ministre de la Justice : « Si vous rejetez mon article 26*ter* qui prévoit l'instauration d'un référendum, sera-ce parce qu'il n'a pas sa place dans la Constitution car le droit positif permet que l'on y recoure déjà dans l'état actuel du droit constitutionnel? » (81). Il réitère sa demande le lendemain. Le gouvernement, par la voix de M. Van Elslande, ne répond pas clairement : il se borne à renvoyer au rapport de la commission (82). Dans

(76) C.E.R.E., *op. cit.*, p. 643; dans le même sens : P. Wigny, *op. cit.*, p. 407.
(77) Rapport Oblin, précité, *Pasin.*, 1950, p. 115.
(78) C.E.R.E., *loc. cit.*; rapport Oblin, précité, p. 104.
(79) P. Wigny, *op. cit.*, p. 407. Voy. *infra*, conclusion.
(80) *Doc. parl.*, Ch., sess. 1964-1965, n° 993/1, annexe C au projet de déclaration relatif à la révision de la Constitution, p. 34. Voy. aussi P. Wigny, *La troisième révision de la Constitution*, p. 235.
(81) *Ann. parl.*, Ch., séance du 13 novembre 1978, p. 169.
(82) *Id.*, séance du 14 novembre 1978, pp. 240-241.

ce document, le ministre de la Justice, citant M. A. Mast dont il déclare partager entièrement le point de vue, soutient que le référendum ne s'intègre pas à nos institutions parlementaires « qui répondent à notre mentalité » (83).

La question récursive qu'a soulevée en dernier lieu M. Mundeleer ne pouvait être tranchée par les Chambres préconstituantes en 1978, pas plus qu'elle n'avait pu l'être par le Constituant en 1893 ou par la seule Chambre des représentants en 1921, mais pour d'autres motifs. D'une part, le refus d'entreprendre une révision constitutionnelle sur ce point ne signifie pas nécessairement qu'il faille réviser la Constitution pour accorder au pouvoir législatif (84) la faculté de consulter le corps électoral. D'autre part, il n'appartient pas à une Assemblée préconstituante d'interpréter la Constitution par voie d'autorité.

Reste le problème fondamental de la combinaison d'un mécanisme de démocratie semi-directe avec le régime représentatif. « Dans des pays possédant des institutions purement parlementaires comme la Belgique et les Pays-Bas, la décision des organes de la représentation nationale est présumée *juris et de jure* être celle du corps électoral », écrit M. Mast, de sorte que « le référendum consultatif suscite lui aussi des objections d'ordre constitutionnel » (85). Le professeur F. Delpérée souligne à cet égard que la Constitution elle-même érige le principe représentatif en règle contraignante : tel serait le sens de l'article 32, suivant lequel « les membres des deux Chambres représentent la Nation ». L'usage de la consultation populaire au niveau national serait donc inconstitutionnel (86).

Les éléments de la controverse sont ainsi clairement dégagés. Faut-il effectivement considérer qu'un régime représentatif consacré par une disposition constitutionnelle spécifique interdit au législateur d'organiser, *proprio motu,* une consultation des citoyens? Les représentants de la Nation seraient-ils *seuls* habilités à exprimer le sentiment majoritaire du corps électoral, de la même manière qu'ils sont seuls habilités à décider en son nom (87)?

Dans son grand *Traité,* M. Georges Burdeau estime que l'argument n'est pas convaincant. « En demandant l'avis du peuple, le législateur n'abdique aucune de ses prérogatives, il ne délègue pas sa compétence et

(83) *Doc. parl.,* Ch., sess. 1978-1979, n° 519/4 (rapport De Keersmaeker), p. 23; A. Mast, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht,* Gand, Story-Scientia, 4e éd., 1973, n° 88, p. 93. Comp. la 7e éd. (avec la collaboration de J. Dujardin), 1983, n° 88, p. 117.

(84) En revanche, une révision constitutionnelle serait indispensable pour accorder *à l'exécutif* le droit de consulter le pays (en ce sens : C.E.R.E., *op. cit.,* p. 642) sans y avoir été habilité préalablement par le législateur. En effet, aux termes de la Constitution, « le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même » (art. 78).

(85) A. Mast, *op. cit.,* 7e éd., 1983, pp. 117 et 119 (traduction).

(86) F. Delpérée, *op. cit.,* t. Ier, n° 96, pp. 166-167.

(87) En ce sens, F. Delpérée, *loc. cit.*

demeure juridiquement libre de la décision à prendre » (88). Il est vrai, reconnaît le savant auteur, que « ces méthodes ne sont pas compatibles, au fond, avec l'esprit du système représentatif classique » dans lequel la volonté nationale ne préexiste pas à son expression par les Assemblées délibérantes; « pour la même raison un esprit vétilleux pourrait faire grief aux enquêtes d'opinion publique réalisées par des organismes privés de compromettre la liberté de jugement des représentants du peuple » (89).

L'influence croissante que le corps électoral a prise sur ses élus par l'introduction du suffrage universel et de la représentation proportionnelle conduit cependant à s'interroger sur le bien-fondé de ces dernières objections. Si la consultation populaire ne nous paraît plus aujourd'hui manifestement contraire à la Constitution, c'est que le régime représentatif pur n'existe plus. Depuis 1831, il s'est accommodé d'un ensemble d'aménagements constitutionnels (90) qui y ont introduit « une atmosphère de démocratie directe puisqu'à travers la désignation des députés, le peuple fait en réalité prévaloir une volonté formée sans leur concours et s'imposant à eux » (91). Ces aménagements ont ainsi contribué à assouplir la prohibition originaire figurant de manière implicite à l'article 32 de la Constitution. Le sens d'un prescrit constitutionnel n'est pas arrêté une fois pour toutes. Il est tributaire du contexte — au sens premier du terme — dans lequel il s'insère et peut évoluer en fonction d'exigences sociales ou politiques nouvelles, pour autant que l'interprétation actualisée à laquelle il prête soit respectueuse du texte qui l'énonce (92).

R. Carré de Malberg écrivait en 1931 : « N'est-ce pas maltraiter singulièrement la logique que de partir de l'idée de souveraineté de la volonté générale (93) pour aboutir à un régime parlementaire qui, moyennant une fiction de représentation, exclut toute participation populaire autre que celle réduite à l'électorat? [...] Il devient manifestement contradictoire de justifier l'énormité de la puissance parlementaire par un argument tiré de ce que le Parlement énonce la volonté populaire (94) et, en même temps, de maintenir contre le peuple une exclusive,

(88) G. Burdeau, *Traité de science politique,* t. V, 2e éd., Paris, L.G.D.J., 1970, n° 137, p. 264.

(89) G. Burdeau, *loc. cit.* «Sans doute, ajoute-t-il, le législateur ordinaire ne pourrait pas introduire dans nos institutions le référendum à titre de procédure permanente » (p. 263).

(90) Le suffrage universel et la représentation proportionnelle sont consacrés par les articles 47, 48, 49 et 53 de la Constitution (révisés en 1920, 1921, 1971 et 1981).

(91) G. Burdeau, *op. cit.,* n° 136, p. 262. « En cherchant à assurer aux divers partis un nombre de sièges correspondant approximativement à leur force, la représentation proportionnelle tend, en effet, à rendre plus efficace la volonté de l'électeur puisqu'elle fait de l'assemblée un « miroir » plus fidèle du pays ».

(92) Sur ce thème, voy. par ex. Y. Lejeune et H. Simonart, « Réflexions sur l'interprétation de l'article 78 de la Constitution », *Ann. droit,* 1980, pp. 135-146.

(93) L'article 25 de la Constitution belge ne manque pas de proclamer que « tous les pouvoirs émanent de la Nation ».

(94) On rappellera que la Constitution belge énonce, elle aussi, ce principe : « Les membres des deux Chambres représentent la Nation » (Const., art. 32).

qui implique que cette volonté se forme en dehors de lui, sans qu'il ait la ressource de contester l'expression que le Parlement en a donnée » (95). Nous ne pensons pas qu'il y ait quelque chose à ajouter à ces propos toujours actuels.

Si l'on peut admettre que la consultation populaire en matière constitutionnelle (96) ou législative n'est pas prohibée par la Constitution, on n'aperçoit pas pour quel motif une telle consultation ne pourrait porter sur des problèmes politiques, des choix de société (97) aussi bien que sur des textes normatifs. La seule consultation des citoyens jamais organisée par le pouvoir législatif belge portait d'ailleurs sur une question de principe : la reprise, par le Roi Léopold III, de l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels. Cette consultation, instituée par une loi du 11 février 1950 et organisée le 12 mars de la même année, présentait les caractères d'un « référendum » d'option non contraignant. Parmi les nombreuses critiques d'inconstitutionnalité qui lui furent adressées, il en est une qui nous paraît clairement établie : la question n'était pas de celles que l'on peut poser au corps électoral sans violer la Constitution (*voy. infra*).

CHAPITRE II

L'institution référendaire aux niveaux communautaire et régional

L'Etat belge est un Etat composé de communautés et de régions. Ces collectivités politiques, qui se superposent pour partie, jouissent de compétences législatives et administratives propres. Elles disposent d'assemblées délibérantes : les conseils, et de collèges gouvernementaux : les exécutifs. La Constitution les crée et établit les grandes lignes de leur statut (98). Des lois, portées en vertu de la Constitution, précisent leurs attributions et organisent leur fonctionnement (99).

Les questions du référendum décisoire et de la consultation populaire ne sauraient être passées sous silence à ce niveau.

(95) R. Carré de Malberg, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *R.D.P.*, 1931, pp. 225-244, ici pp. 234-235 et 237.
(96) Voy. à cet égard *supra*, p. 19.
(97) Une consultation de cette nature ne sauvegarde-t-elle pas au mieux le fonctionnement du régime représentatif?
(98) Voy. principalement les articles 3*ter*, 26*bis*, 59*bis*, 59*ter* et 107*quater* de la Constitution.
(99) Voy. principalement les lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles, des 8 et 9 août 1980, ainsi que la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, du 31 décembre 1983.

SECTION 1. L'interdiction du référendum décisoire

Les communautés et les régions exercent un pouvoir législatif, qualifié de *décrétal*, par le truchement de leurs conseils et de leurs exécutifs respectifs (100). La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose à cet égard que « le pouvoir décrétal s'exerce collectivement par le conseil et l'exécutif; le droit d'initiative appartient à l'exécutif et aux membres du conseil; l'exécutif sanctionne et promulgue les décrets » (101). Cette loi spéciale, qui tire parti des habilitations inscrites aux articles 26*bis*, 59*bis* et 107*quater* de la Constitution, est applicable non seulement aux communautés française et flamande ainsi qu'aux régions wallonne et flamande (102) mais aussi, dans une large mesure, à la communauté germanophone (103).

La Constitution recense elle-même les autorités appelées à exercer la fonction législative au sein des communautés (art. 59*bis* et 59*ter*) et permet de confier le pouvoir de prendre des décrets à des organes régionaux, pourvu que ceux-ci soient « composés de mandataires élus » (art. 107*quater*).

Le pouvoir décrétal de chaque communauté et de chaque région ne peut s'exercer que dans le respect de ces dispositions constitutionnelles et légales. Il s'ensuit que les ressortissants des communautés et des régions ne sauraient être appelés à participer à l'élaboration, à l'approbation ou à la ratification d'un décret (104).

L'instauration du référendum décisoire en matière décrétale postule donc nécessairement une révision de la Constitution et une modification des lois de réformes institutionnelles. Du reste, M. Van Offelen avait proposé, lors de la discussion du projet de déclaration de révision constitutionnelle de 1978, d'ajouter à la liste des articles sujets à révision une disposition nouvelle qui eût permis aux pouvoirs communautaires et régionaux « de faire procéder à un référendum avant l'adoption d'un décret ou d'une ordonnance (105) pour des matières ressortissant à leur compétence » (106); la suggestion de M. Van Offelen tendait en réalité à étendre au profit des communautés et des régions la faculté de consultation populaire qu'il souhaitait donner au pouvoir législatif

(100) A l'exception de la Région bruxelloise, créée en 1970 par l'article 107*quater* de la Constitution, mais qui n'a pas encore été organisée.
(101) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 17, 18 et 21.
(102) Comme les organes de la *Communauté* flamande ont été habilités à exercer les attributions des organes *régionaux* flamands, il n'y a qu'un seul pouvoir décrétal flamand qui s'exerce tantôt en matière communautaire, tantôt en matière régionale.
(103) La loi du 31 décembre 1983, fondée sur l'article 59*ter* de la Constitution, renvoie quasi systématiquement aux dispositions des lois de réformes institutionnelles des 8 et 9 août 1980.
(104) En ce sens : F. Delpérée, *op. cit.*, t. I^er^, n° 95, p. 166.
(105) Dans les projets de réformes institutionnelles antérieurs à la loi spéciale du 8 août 1980, les organes régionaux auraient édicté des « ordonnances ».
(106) Rapport fait par M. Pierson au nom de la commission spéciale, *doc. parl.*, Sénat, sess. 1978-1979, n° 476/2, p. 67.

national. Elle fut repoussée à la demande du gouvernement parce qu'elle aurait « entraîné le Parlement dans une discussion trop étendue » (107).

L'usage éventuel de la consultation populaire dans les communautés et les régions ne laisse pas de provoquer les mêmes controverses que l'organisation de consultations nationales. En effet, le rejet de la proposition de M. Van Offelen ne saurait être interprété comme signifiant que les législateurs des communautés ou des régions ne pourraient consulter les ressortissants de celles-ci sur le sens ou l'opportunité de mesures à prendre par décret (108).

Chaque législateur décrétal possède, dans le cadre des matières dévolues à sa compétence, le droit de régler tout ce que la Constitution et les lois portées en vertu de celle-ci n'attribuent pas expressément à l'exécutif correspondant. Tel est le sens de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980, elle-même fondée sur les articles 59*bis* et 107*quater* de la Constitution. Il semble donc permis au pouvoir décrétal de consulter les citoyens de sa communauté ou de sa région sur un texte normatif comme sur une option politique.

SECTION 2. - Les difficultés liées à l'instauration éventuelle du référendum décisoire

A supposer que le Constituant instaure le référendum décisoire aux niveaux communautaire ou régional, le « corps des suffragants » (P. Wigny) ne pourrait comprendre que les ressortissants de la communauté ou de la région intéressée qui réunissent les conditions nécessaires pour participer à la gestion des affaires publiques. L'organisation de pareils référendums soulève d'emblée deux problèmes : quels sont ces ressortissants?, quels sont ceux qui ont le droit d'être associés à l'élaboration des règles communautaires ou régionales?

Nous ne pouvons songer, dans les limites de cette étude, à examiner la question de l'« indigénat » communautaire ou régional (109). Qu'il nous soit permis de rappeler simplement qu'habitent, dans le ressort territorial des dix-neuf communes bruxelloises, des personnes physiques qui appartiennent à la communauté française ou à la communauté flamande, mais qui ne sont pas directement assujetties à l'observation des décrets pris dans les matières culturelles et « personnalisables ». Seules sont prises en considération, pour l'application de ces décrets à Bruxelles-Capitale, les « *institutions* [...] appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté » (110). Le Constituant de 1970 et de 1980 s'est refusé à instituer une « sous-nationalité » qui eût pu rendre les Bruxellois eux-

(107) Voy. *supra,* note 47 et le texte auquel elle se rapporte.
(108) Les exécutifs ne pourraient, quant à eux, consulter *proprio motu* les ressortissants de leur communauté ou de leur région; une habilitation décrétale serait indispensable. Voy. en effet l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980.
(109) Voy. quelques réflexions sur ce thème *in* M. Fallon et Y. Lejeune, « La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé », *Ann. Droit,* 1982, 281-375, nos 42 et 43, pp. 324-326.
(110) Voy. par ex. F. Delpérée, *op. cit.,* n° 207, pp. 346-347.

mêmes destinataires immédiats des normes communautaires édictées dans ces domaines (111).

Dès lors, dans l'état présent du droit constitutionnel, il n'est pas douteux qu'un décret communautaire ne saurait *imposer* aux électeurs communaux (de la région bilingue de Bruxelles-Capitale) la participation à un référendum, pas plus d'ailleurs que la participation obligatoire à une consultation populaire. Autre chose serait de savoir si l'on peut admettre une participation facultative des « ressortissants bruxellois » d'une communauté à un référendum organisé par celle-ci. Dans l'affirmative, il resterait à déterminer quels sont ces ressortissants (112).

Par ailleurs, les ressortissants des communautés et des régions ne possèdent pas l'électorat dans le cadre de ces collectivités politiques. En effet, les exécutifs sont élus par les conseils en leur sein et les conseils eux-mêmes sont formés au départ des élus directs des deux Chambres législatives nationales (113). Il n'y a donc pas, à proprement parler, de corps électoral communautaire ou régional.

Pour déterminer la composition du corps des suffragants appelés à donner leur avis sur une question déterminée par une autorité communautaire ou régionale, il conviendrait dès lors de s'en remettre aux conditions d'électorat requises pour participer aux élections générales, en précisant toutefois le critère du « domicile électoral » du citoyen (114). Le procédé ne serait pas sans rappeler l'établissement des collèges électoraux et la formulation des conditions de l'électorat dans le cadre des élections belges au Parlement européen (115), à l'exception du système de vote appliqué dans l'arrondissement électoral de Bruxelles.

(111) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat, deuxième chambre, du 3 avril 1984, sur une proposition de décret tendant à encourager, dans les régions bruxelloise et wallonne, la reconversion des jeunes chômeurs et leur établissement comme travailleurs indépendants (*doc. C.C.F.,* sess. 1981-1982, n° 58/2) et avis de la même chambre, du 2 mai 1984, sur une proposition de décret concernant l'enseignement de la deuxième langue dans l'enseignement fondamental et dans l'enseignement secondaire (*doc. C.C.F.,* sess. 1983-1984, n° 125/2, p. 4 — citant une étude du professeur F. Rigaux, *Ann. Droit,* 1983, p. 316).
(112) La *langue* de la personne est un critère équivoque qui appelle des précisions à défaut desquelles l'appartenance communautaire ne saurait être établie. A trois reprises au moins, la section de législation du Conseil d'Etat a attiré l'attention du gouvernement belge sur des difficultés d'application que risquent de faire surgir des textes qui se réfèrent à l'appartenance de citoyens à un groupe linguistique donné mais qui n'énoncent pas de critère apte à la déterminer. Voy. l'avis L. 12809/2 du 5 avril 1977 sur le projet d'arrêté royal « instituant une Commission d'avis sur l'octroi de faveurs nobiliaires » (*Mon. b.,* 26 mai 1978, pp. 6060-6062, ici, p. 6061); l'avis L. 12952/2 du 23 novembre 1977 sur l'avant-projet de loi « relative aux élections européennes » (*doc. parl.,* Ch., sess. 1977-1978, n° 195/1, pp. 4-10, ici, pp. 5-7); et l'avis L. 13379/V.R. du 11 juillet 1979 sur l'avant-projet de loi « ordinaire des régions et des communautés » (*doc. parl.,* Sénat, S.E. 1979, n° 260/1, annexe, p. 11).
(113) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 29 et 59.
(114) Celui-ci devra naturellement être fixé dans le ressort territorial de la collectivité considérée.
(115) Loi du 27 février 1984 relative à l'élection du Parlement européen (*Mon. b.,* 6 mars 1984).

CHAPITRE III

L'institution référendaire au niveau local

La Belgique compte neuf provinces, cinq cent quatre-vingt-neuf communes et une agglomération. Il n'est pas contesté que, dans chacune de ces collectivités territoriales, l'usage du référendum *décisoire* est interdit. La Constitution attribue en effet « aux conseils communaux et provinciaux — comme au conseil de l'Agglomération bruxelloise — et non aux habitants des communes, des provinces et de l'agglomération le soin de régler tout ce qui est d'intérêt local » ([116]) (Const., art. 31, 108 et 108*bis*).

Les autorités locales pourraient-elles en revanche *consulter* la population sur des questions qui relèvent de leur compétence? La doctrine et la pratique administrative semblent l'admettre au niveau de l'agglomération et de la commune. La réponse est moins claire, s'agissant d'une consultation provinciale.

Les travaux des Chambres constituantes en 1893, en 1921 et en 1970 font mention du problème. On commencera par les relater brièvement (section 1). On rappellera ensuite la doctrine qui se range à l'avis généralement exprimé par l'autorité de tutelle (section 2).

SECTION 1. Les travaux des Chambres constituantes

Le 3 août 1893, à l'occasion du débat portant sur l'introduction du référendum royal, le sénateur Dupont déclare sans être contredit : « En ce qui concerne les administrations provinciales et communales, la Constitution ne leur interdit pas, à mon avis, le droit de consulter leurs administrés, mais seulement sur des questions d'intérêt provincial et communal de leur compétence » ([117]). Le chevalier Descamps, rapporteur, affirme pour sa part « qu'une autorité communale ne pourrait, en aucune circonstance, constituer un référendum sur une matière législative ou sur un objet d'intérêt provincial ou général » ([118]), ce qui ne contredit pas les propos précédents.

Lors de la révision de la Constitution en 1921, le gouvernement et le Parlement examinent l'opportunité de modifier l'article 108 pour instituer le recours au référendum en matière communale. M. Lemonnier dépose une proposition portant que « les électeurs inscrits sur les listes

(116) F. Delpérée, *op. cit.*, n° 95, p. 166.
(117) *Ann. parl.*, Sénat, séance du 3 août 1893, p. 497; G. Beltjens, *op. cit.*, p. 50, n°143.
(118) *Ann. parl.*, Sénat, séance du 3 août 1893, p. 498; G. Beltjens, *op. cit.*, p. 51, n° 145.

électorales communales peuvent être consultés par voie de référendum sur les mesures prises ou à prendre par le conseil communal. La loi organise le référendum ». La commission de la Chambre rejette cette proposition aux motifs que « le besoin de cette innovation ne s'est nullement fait sentir » et que « l'innovation présente plus d'inconvénients que d'avantages » ([119]).

Dans son rapport à la Chambre, M. Max ajoute cependant qu'« il a été reconnu par une dépêche ministérielle du 11 décembre 1897 [...] que l'instruction préalable autorisée par [l'article 75] de la loi communale peut être organisée sous la forme d'un référendum, pour autant qu'il s'agisse d'une simple mesure d'instruction, c'est-à-dire que l'avis exprimé par les habitants ne lie pas le conseil communal » ([120]).

Si l'on comprend bien l'opinion du rapporteur, le conseil communal doit rester libre de décider la consultation des habitants de la commune. Il n'aurait pas été opportun de confier à la loi l'organisation du référendum communal ou d'énumérer dans la Constitution les cas d'application de celui-ci.

En 1970, lors de la discussion de l'article 108*ter* nouveau de la Constitution en commission de la Chambre, MM. Persoons et consorts proposent d'insérer un paragraphe libellé comme suit : « Les limites de l'Agglomération bruxelloise sont fixées par le Roi, compte tenu de l'avis exprimé sur leur appartenance à cette agglomération, soit par chaque conseil communal de l'arrondissement électoral de Bruxelles, soit *par une consultation des habitants de tout ou partie de la commune, consultation qui doit être organisée à la demande d'un tiers des conseillers communaux ou de 15 % de la population* » ([121]). L'amendement n'est pas retenu par la commission. Il est vrai qu'il s'agit d'une question fort controversée sur le plan politique.

SECTION 2. Les avis de l'autorité de tutelle et de la doctrine

Il y a lieu de distinguer les consultations provinciales de celles qui sont organisées aux niveaux de la commune ou de l'agglomération.

A. La consultation provinciale

La loi provinciale consacre, en son article 62, le principe suivant lequel les membres du conseil provincial « représentent la province ». Selon M. F. Delpérée, cette disposition prohiberait toute consultation instituée par des autorités provinciales. Pareille consultation ne saurait

(119) Rapport fait par M. Max au nom de la commission de révision de la Constitution, *doc. parl.*, Ch., sess. 1920-1921, n° 206; *Pasin.*, 1921, pp. 575-577; P. Biddaer, *Loi communale coordonnée et commentée*, Mons, Imprimerie centrale des communes, 4e éd., 1921, pp. 198-199.
(120) *Loc. cit.*
(121) Rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution par M. Lindemans, *doc. parl.*, Ch., S.E. 1968, n° 10/33-1° du 18 juin 1970, p. 62.

être une forme de l'enquête à laquelle peuvent légalement procéder le conseil (loi provinciale, art. 84) et la députation permanente (*id.*, art. 109) ([122]). Il y a cependant un précédent en sens contraire ([123]).

B. La consultation communale ([124])

Tous les auteurs consultés ([125]) admettent la légalité de l'organisation d'un « référendum » à la double condition qu'il soit purement consultatif et qu'il porte sur un objet de la compétence du conseil communal. Les mêmes arguments sont toujours invoqués : si le référendum de consultation n'est pas prévu expressément par la loi communale, il n'est pas non plus interdit par elle; il y va d'un mode spécial d'information du conseil (loi communale, art. 75). Puis les auteurs citent un arrêté royal et deux dépêches ministérielles du siècle dernier.

— Un arrêté royal du 14 février 1893 a annulé les délibérations des conseils communaux d'Anderlecht, de Saint-Josse-ten-Noode, de Saint-Gilles et de Molenbeek-Saint-Jean qui avaient décidé d'organiser une consultation populaire sur les propositions de révision constitutionnelle relatives à l'extension du droit de suffrage. L'annulation se justifiait principalement par le fait que semblable question est totalement étrangère à la compétence des conseils communaux, mais d'autres motifs étaient invoqués qui paraissaient condamner de manière générale toute consultation, par un conseil communal, de ses administrés ([126]).

— Dans une dépêche adressée le 11 décembre 1897 au gouverneur de la province de Hainaut, le ministre de l'Intérieur Schollaert admet la légalité de l'organisation d'un référendum par une commune aux deux conditions :

1° « qu'il soit appliqué seulement à des objets qui sont de la compétence du conseil communal »;
2° « qu'il soit organisé à titre de simple mesure d'instruction, c'est-à-dire que les vœux exprimés par les habitants ne peuvent lier le conseil communal, qui reste libre de prendre la décision qui lui conviendra » ([127]).

— Dans une dépêche du 24 janvier 1899, le ministre de l'Intérieur décide cependant que la nomination à un emploi communal ne peut faire l'objet d'un référendum : celui-ci « équivaudrait à une véritable délégation aux habitants de la nomination, délégation qui n'est prévue, par l'article 84, 6°, de la loi communale, qu'au profit du collège des bourgmestre et échevins, dans les conditions fixées par cette disposition » ([128]).

(122) *Op. cit.*, n° 96, p. 167.
(123) Voy. *infra*, II[e] partie, chap. II, section 2 *in fine*. — Ce droit d'enquête n'est pas réglé par la loi.
(124) On y assimilera, pour la commodité de l'exposé, la consultation organisée à l'échelon de l'agglomération.
(125) P. Biddaer, *op. cit.*, 4[e] éd., p. 199; A. Macar, « Les institutions communales » dans *Les Novelles,* Lois politiques et administratives, t. I, 1932, n° 158, pp. 294-295; V. De Tollenaere, *Nouveau commentaire de la Loi communale,* Bruxelles, F. Larcier, 1955, t. 1[er], n° 108, pp. 289-290; C. Wiliquet, *La Loi communale. Commentaire pratique,* 5[e] éd. par G. Dovillée, Frameries, Union des imprimeries, 1933, n° 417, pp. 83-84.
(126) *R.A.*, 1893, pp. 129-131; Wiliquet-Dovillée, *op. cit.*, p. 83 (extraits du rapport au Roi).
(127) *Rev. communale,* 1898, 182-183; Wiliquet-Dovillée, *op. cit.*, pp. 83-84.

Plus récemment, le ministre de la Région bruxelloise a été conduit, en réponse à une question écrite posée le 30 octobre 1980 par M. De Kerpel, à exposer le point de vue suivant :

> « 1.— Les autorités communales peuvent organiser une consultation de leur population à la triple condition que, ce faisant, elles agissent dans les limites de l'intérêt communal, qu'elles ne violent pas la loi ni ne blessent l'intérêt général.
> Au risque de porter illégalement atteinte à l'autonomie communale, l'autorité de tutelle se doit de définir les concepts de compétence, de légalité et de conformité à l'intérêt général avec le plus grand sérieux.
> Non seulement elle est tenue de motiver sa décision en la forme mais elle est également tenue de fonder cette dernière sur des éléments de fait et de droit corrects. Il suffit pour s'en convaincre de se rappeler qu'en cas de recours en annulation, le Conseil d'Etat procédera au contrôle des motifs sur la base du dossier administratif qu'il se sera fait transmettre au préalable.
> Une jurisprudence et une doctrine abondantes révèlent que l'intérêt communal, la légalité et la conformité à l'intérêt général sont des concepts à contours parfois imprécis.
> Pour ce qui concerne la légalité, on peut affirmer que le référendum décisionnel, à savoir celui qui réalise une intervention directe de la population lors d'une prise de décision d'ordre législatif ou administratif, est contraire au droit public belge. Il s'ensuit que sont seules autorisées les consultations auxquelles nul n'est contraint de participer et dont les résultats ne lient pas juridiquement les autorités compétentes mais constituent seulement un élément d'information.
> Pour ce qui concerne l'intérêt communal, les autorités communales ne sortent pas de leurs attributions lorsqu'elles procèdent à une enquête relative aux répercussions que peut avoir une réforme des institutions de leur région sur leurs propres structures, leur système de représentation électorale, leurs moyens financiers, leur territoire, leurs attributions, les dispositions qui désigneront les autorités de tutelle auxquelles elles seront subordonnées, les modalités de l'exercice de ce pouvoir de tutelle, etc.
> Pour ce qui concerne la conformité à l'intérêt général, l'autorité de tutelle devra réaliser un juste équilibre entre le souci de ne permettre aucune manipulation de la population consultée ni de provocation à l'égard d'aucune région ou communauté et le respect du souci des autorités communales de connaître l'opinion de leur population.
> 2. — Les articles de la législation électorale ne sont nullement applicables puisque la consultation n'est pas une élection. L'autorité de tutelle n'a donc aucun rôle à exercer [à cet égard].
> 3. — Les questions posées doivent être arrêtées par le conseil communal conformément aux dispositions générales relatives aux réunions et aux

(128) Wiliquet-Dovillée, p. 84; V. De Tollenaere, *op. cit.*, p. 290.

délibérations des conseils communaux et plus précisément aux articles 65, alinéa 3 (majorité absolue), et 71 (publicité des séances) de la loi communale. Si l'autorité de tutelle estime que le conseil communal excède ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général, elle ne peut qu'annuler la délibération du conseil pour le tout car une annulation partielle équivaudrait à une réformation.

4. — Pour ce qui concerne les dépenses, il appartiendra à l'autorité de tutelle de se prononcer soit à l'occasion des délibérations communales relatives au budget ou à des modifications budgétaires, soit à l'occasion des délibérations relatives aux comptes annuels.

5. — Les résultats obtenus n'ont aucun effet juridiquement contraignant, ni pour les habitants, ni pour les pouvoirs publics.

Enfin, la consultation est [...] comparable à un sondage d'opinion en ce qu'elle vise à connaître l'opinion d'un groupe démographique mais s'en distingue dans la mesure où tout le groupe est consulté et pas uniquement un échantillon représentatif » (129).

(129) *Bulletin des Questions et Réponses,* Sénat, sess. 1980-1981, 27 janvier 1981, pp. 606-607; voy. également la réponse de M. Degroeve, ministre de la Région bruxelloise, à une question de M. Kuijpers sur la décision des bourgmestres bruxellois concernant l'organisation d'un référendum, *Compte rendu analytique,* Ch., séance du 17 décembre 1980, p. 229 et *Ann. parl.,* p. 640.

DEUXIEME PARTIE

L'usage du système référendaire (130)

CHAPITRE PREMIER

La pratique référendaire au niveau national

L'histoire de la Belgique connaît un seul cas dans lequel le législateur a décidé de consulter les citoyens. La consultation était censée faire progresser la solution à la crise constitutionnelle ouverte lors du déclenchement de la seconde guerre mondiale, dont l'objet peut être résumé par le rappel de deux décisions.

Le 28 mai 1940, les ministres réunis en conseil, considérant que le Souverain était sous le pouvoir de l'envahisseur, constatèrent que le Roi se trouvait dans l'impossibilité de régner (131).

Au lendemain de la libération, fut adoptée la loi du 19 juillet 1945 aux termes de laquelle « lorsqu'il a été fait application de l'article 82 de la Constitution, le Roi ne reprend l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels qu'après une délibération des Chambres réunies constatant que l'impossibilité de régner a pris fin » (132).

L'exécution de la loi suscita une question : quel était le sentiment du pays à l'égard de la reprise par le Souverain de l'exercice de ses fonctions constitutionnelles? Pour éclairer le Roi et les Chambres sur ce point, il fut proposé d'organiser une consultation populaire (133). L'idée se concrétisa, après des débats passionnés, dans la loi du 11 février 1950 « instituant une consultation populaire au sujet de la question royale » (134). Depuis lors, plus aucune proposition de loi tendant à demander l'avis de la population sur une question déterminée n'a abouti, pas plus que les propositions tendant à ériger la consultation populaire en institution permanente (135).

(130) En fait, les autorités politiques se sont toujours bornées, tant au niveau national qu'au niveau local, à *consulter* la population.

(131) Arrêté des ministres réunis en conseil du 28 mai 1940, *Mon. b.,* 18-30 mai 1940; *Pasin.,* 1940, p. 1.

(132) *Mon. b.,* 3 août 1945; *Pasin.,* 1945, p. 572.

(133) Propositions déposées par le comte Carton de Wiart (*doc. parl.,* Ch., sess. 1944-1945, n° 141 du 17 juillet 1945) et par M. Struye (*doc. parl.,* Sénat, S.E. 1946, n° 76 du 11 juillet 1946; *doc. parl.,* Sénat, S.E. 1949, n° 5 du 26 juillet 1949 — cette dernière proposition donna lieu à la loi du 11 février 1950).

(134) *Mon. b.,* 13-14 février 1950; *Pasin.,* 1950, p. 51.

(135) Voy. *infra,* annexe.

SECTION 1. La consultation populaire du 12 mars 1950

La loi du 11 février 1950 arrêta la question à poser aux électeurs : « Etes-vous d'avis que le Roi Léopold III reprenne l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels? » Dans les quarante jours de la publication de la loi, tous les électeurs généraux seraient appelés à répondre par « oui » ou par « non » à la question (art. 1er).

Les dispositions légales relatives aux élections étaient applicables à la consultation, en ce compris celles qui sanctionnent l'obligation du vote. Les candidats présentés aux élections législatives de 1949, pour la Chambre, pourraient désigner des témoins pour assister aux opérations de vote, de rassemblement des bulletins et de dépouillement. Celui-ci s'effectuerait au chef-lieu des arrondissements électoraux (art. 2). Il appartiendrait au Conseil d'Etat de statuer en assemblée générale sur les réclamations introduites contre les irrégularités des opérations de la consultation (art. 3). Le ministre de l'Intérieur totaliserait les résultats de la consultation populaire transmis par le bureau principal des arrondissements et les communiquerait au Roi, au Régent et aux Chambres législatives (art. 5).

La loi chargeait le Régent de prendre les mesures d'exécution nécessaires (art. 4).

Par arrêté du Régent du 15 février 1950, le corps électoral fut convoqué le dimanche 12 mars 1950 à l'effet de participer à la consultation (art. 1er) [136].

Aux termes du même arrêté, les convocations devaient contenir le texte de la motion adoptée par la Chambre des Représentants en sa séance du 7 février 1950, qui était libellée comme suit :

« La consultation populaire est relative uniquement à l'opportunité de la reprise par le Roi Léopold III de ses pouvoirs constitutionnels.

» La question posée ne porte ni sur le principe de la monarchie constitutionnelle, ni sur la nature des pouvoirs du Roi, ni sur la continuité de la Dynastie, ni sur la manière dont l'armée s'est comportée en 1940 » (art. 1er, al. 3).

L'arrêté fixait également le mode particulier de répartition des enveloppes contenant les bulletins de vote entre les différents bureaux de dépouillement, de manière à mêler les voix des cantons (art. 15).

A l'expiration du délai d'introduction des réclamations concernant la régularité des opérations, le 18 mars 1950, aucune réclamation n'était parvenue au greffe du Conseil d'Etat. Le 20 mars, en exécution de la disposition de l'article 28 de l'arrêté du Régent, le ministre de l'Intérieur proclama officiellement les résultats de la consultation et les fit publier au *Moniteur belge* [137]. Ceux-ci y étaient détaillés par arrondissement électoral.

2.933.382 électeurs avaient répondu « oui » à la question posée,

(136) *Mon. b.*, 17 février 1950; *Pasin.*, 1950, p. 378.
(137) *Mon. b.*, 23 mars 1950.

2.151.881 électeurs répondirent « non ». 57,68 % des votes valablement exprimés étaient donc positifs [138].

A la lumière des résultats du scrutin, des Chambres nouvellement élues purent exécuter la loi du 19 juillet 1945 : par décret du 20 juillet 1950, elles constatèrent que l'impossibilité de régner du Roi Léopold III avait pris fin [139]. L'exercice des pouvoirs constitutionnels du Roi fut néanmoins conféré quelques jours plus tard à l'héritier présomptif de la Couronne, le prince Baudouin [140].

SECTION 2. Un « référendum » d'option inconstitutionnel

Contrairement à ce qui a parfois été écrit, la consultation organisée le 12 mars 1950 n'était pas un référendum *législatif,* ni *ante legem* puisque les Chambres réunies ne votèrent pas une *loi* constatant la fin de l'impossibilité de régner, ni *post legem* puisque les électeurs n'étaient pas appelés à se prononcer sur l'opportunité de la loi du 19 juillet 1945. Il s'agissait bel et bien d'un « référendum » d'option, d'une votation qui devait, au vœu de ses promoteurs, mettre un terme à une longue polémique en procurant au Roi, au Régent et aux Chambres législatives « un élément d'information dont personne ne pourrait contester la valeur » [141]. Le pouvoir législatif demandait en réalité au corps électoral de porter un jugement sur le Souverain et sur l'opportunité de son retour à la tête de l'Etat.

La consultation populaire contenait ainsi « certains éléments du plébiscite » [142] puisqu'elle intéressait le Chef de l'Etat, sa politique et son attitude pendant la guerre. C'est en cela qu'elle nous paraît « fondamentalement contraire à l'esprit de notre Constitution » [143], « inconciliable avec la monarchie parlementaire organisée par la Constitution » [144]. Elle constituait un « expédient » [145] justifié, selon ses partisans, par des circonstances exceptionnelles : il fallait sortir d'une

(138) La répartition des votes positifs et des votes négatifs entre les arrondissements était cependant fort inégale; les « oui » l'emportaient en Flandre, les « non » en Wallonie et dans l'arrondissement de Bruxelles. Il y eut 151.477 bulletins blancs ou nuls.
(139) *Mon. b.*, 21 juillet 1950, 2e éd.; *Pasin.*, 1950, p. 623.
(140) Loi du 10 août 1950 portant attribution de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Roi à l'héritier présomptif de la Couronne, *Mon. b.*, 11 août 1950, 2e éd.; *Pasin.*, 1950, p. 772; décret des Chambres réunies du 11 août 1950 conférant l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Roi à l'héritier présomptif de la Couronne, *Mon. b.*, 12 août 1950, 2e éd.; *Pasin.*, 1950, p. 832.
(141) Proposition Struye, développements, p. 3.
(142) P. Wigny, *op. cit.*, p. 408.
(143) Rapport fait au nom de la section centrale par M. Rey sur une proposition de loi instituant une consultation nationale sur la question royale, *doc. parl.*, Ch., sess. 1945-1946, n° 37 du 13 décembre 1945, pp. 4-5.
(144) Motion d'irrecevabilité déposée à la commission spéciale de la Chambre chargée d'examiner la proposition de M. Struye, *in* rapport fait au nom de la commission spéciale par M. Oblin, *doc. parl.*, Ch., sess. 1949-1950, n° 122; *Pasin.*, 1950, p. 103; voy. aussi la note de la minorité, *id.*, pp. 115-116.
(145) Déclaration de M. Struye au Sénat, *Ann. parl.*, séance du 25 octobre 1949; *Pasin.*, 1950, p. 56.

situation « où les agissements inconstitutionnels n'avaient pas manqué » (146) par « une procédure exceptionnelle [qui] doit rester unique » (147).

Comme l'écrivait Jean Rey en décembre 1945, « nos Constituants ont été manifestement adversaires de voir l'autorité royale s'appuyer sur des plébiscites et prendre ainsi l'apparence d'un pouvoir personnel » (148). En 1830, le Congrès national a rejeté la proposition qui consistait à « soumettre à l'appel du peuple » le principe de « la monarchie constitutionnelle représentative, sous un chef héréditaire » (149). Et en février 1892, M. Woeste a accusé le référendum royal de n'être autre chose que « le pouvoir personnel tempéré par des plébiscites »; ce serait, ajoutait-il, du « césarisme », ce serait « établir le régime napoléonien » (150). Le préconstituant de 1892 craignait lui aussi l'établissement d'une monarchie plébiscitaire.

En conclusion, il nous paraît que la consultation populaire instituée par la loi du 11 février 1950 était inconstitutionnelle par son objet.

CHAPITRE II

La pratique référendaire au niveau local

SECTION 1. La pratique du XIX^me^ siècle

Parmi les consultations communales effectuées sans critique ou intervention de l'autorité de tutelle, les auteurs cités plus haut (151) mentionnent :

— divers projets de dépenses scolaires et un projet d'agrandissement de cimetière (délibération ayant donné lieu à la dépêche ministérielle du 11 décembre 1897);
— la désignation d'un jour de marché à Frameries;
— des questions de chemins de fer vicinaux à Saint-Gilles-Waes et Arendonck;
— l'opportunité de la création d'une église nouvelle à Laeken.

SECTION 2. La pratique contemporaine

Si l'on excepte les consultations officieusement organisées dans de nombreuses localités au sujet du plan de fusion des communes qui trouva son aboutissement dans la loi du 30 décembre 1975, on peut relever au

(146) F. Delpérée, *op. cit.*, t. I^er^, n° 96, p. 167.
(147) Rapport Oblin, précité, *Pasin.*, 1950, p. 104.
(148) Rapport Rey, précité, p. 5.
(149) Séance du 22 novembre 1830 (Huyttens, *op. cit.*, t. I^er^, pp. 260 et 261).
(150) *Ann. parl.*, Ch., séance du 2 février 1892, p. 509; O. Orban, *op. cit.*, t. II, p.517.
(151) Voy. p. 38, notes 125 et 126.

moins cinq cas particulièrement intéressants de consultations populaires organisées par des autorités communales depuis 1974.

— Le 26 septembre 1974, le conseil communal de Nivelles décidait de soumettre à l'appréciation des habitants de la commune trois projets différents de restauration du clocher de la Collégiale Sainte-Gertrude (tour gothique; tour romane; pas de tour). La consultation eut lieu le 14 décembre 1974; le conseil communal se rallia à l'avis émis en faveur de la solution romane.

— Le 1^er^ octobre 1978, eut lieu à Andenne un « référendum » sur l'implantation d'une centrale nucléaire; le 25 mars 1979, eut lieu à Tessenderlo un « référendum » sur l'installation d'une entreprise présumée polluante à proximité du centre de la commune. Dans les deux cas, les suffragants répondirent majoritairement « non » (152).

— Pendant l'hiver 1980-1981, les conseils communaux de la région bruxelloise organisèrent, chacun pour ce qui le concerne, une consultation populaire sur l'avenir de leurs communes (153). Les délibérations de ces conseils donnèrent lieu à un débat animé sur leur légalité (154).

— Le 27 juin 1982, les habitants de Florennes étaient appelés à se prononcer au sujet de l'installation éventuelle de missiles nucléaires sur le territoire de leur commune. Les « non » l'emportèrent de loin sur les « oui », mais le taux de participation fut assez faible.

Il y a lieu de mentionner aussi une importante consultation organisée par une autorité provinciale. Le 12 octobre 1962, le conseil provincial de Liège constitua en son sein une commission d'enquête (loi provinciale, art. 84) chargée de recueillir sur place les renseignements nécessaires à la formulation d'un avis au sujet d'un changement proposé aux limites de la province (*id.*, art. 83) : le détachement de six communes frontalières — les Fourons — de la province de Liège et leur transfert à la province de Limbourg. Cette opération était destinée à inclure la contrée en question dans la région linguistique néerlandaise du pays.

Lorsqu'il charge un ou plusieurs de ses membres d'une enquête, le conseil provincial « ne subit aucun contrôle dans le sens d'une approbation ou d'une réformation de ses actes » (155). Les articles 89 et 125 de la loi provinciale organisent cependant une tutelle de suspension et d'annulation sur les « actes » ou « résolutions » qui sortiraient des attributions des conseils provinciaux ou blesseraient l'intérêt général. Cette tutelle générale pouvait, nous paraît-il, trouver à s'appliquer en ce domaine.

(152) Sur l'interprétation des résultats de ces consultations, voy. A. Laporte, « Referendums in Andenne en Tessenderlo », *Res Publica*, 1979, pp. 515-531.
(153) Sur ces consultations, voy. L. Rowies, « Les enjeux des consultations populaires bruxelloises de l'hiver 1980-1981 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n^os^ 906 (16 janvier 1981) et 910 (13 février 1981).
(154) C'est à propos de l'organisation de ces consultations populaires que M. De Kerpel a interrogé le ministre de la Région bruxelloise sur l'admissibilité et les conséquences des référendums communaux (voy. *supra*, p. 39).
(155) H. Van Mol, « Les institutions provinciales », dans *Les Novelles*, Lois politiques et administratives, t. I, n° 124, p. 76.

Le 28 octobre, la commission instituée par le conseil organisa une consultation des 2.474 électeurs fouronnais inscrits sur les listes électorales en vue des scrutins législatifs. Il y eut 1.676 votants (67,75 %) dont 1.562 se prononcèrent en faveur du maintien de leurs communes dans la province de Liège « avec un régime linguistique français et des facilités pour le néerlandais » (156). Au moins 63,14 % des électeurs fouronnais partageaient donc cette opinion. Le conseil provincial émit, le même jour, un avis défavorable au transfert des Fourons vers la province néerlandophone du Limbourg. Néanmoins la loi du 8 novembre 1962 « modifiant les limites de provinces, arrondissements et communes » (157), entrée en vigueur le 1er septembre 1963, réalisa ce transfert (158).

(156) Conseil provincial de Liège, session ordinaire d'octobre 1962, Transfert des six communes des Fourons à la province de Limbourg, commission d'enquête, pp. 51 et 52.
(157) *Mon. b.*, 22 novembre 1962.
(158) Voy. « Le problème des Fourons de 1962 à nos jours », *Courrier hebdomadaire* du CRISP n° 859 (23 novembre 1979), 36 p., spéc. pp. 16-17 et 18-19.

TROISIEME PARTIE

Examen des propositions de loi ou de décret relatives au référendum ou à la consultation populaire

L'examen des propositions de loi ou de décret relatives au référendum ou à la consultation populaire dont sont *actuellement* saisies *les assemblées législatives* porte sur les points suivants (159) : le caractère permanent ou occasionnel de l'instauration de la procédure référendaire; la collectivité politique à l'échelon de laquelle la votation est organisée; sa nature, consultative ou décisoire; le caractère obligatoire ou facultatif du recours à la procédure référendaire; les sujets qui peuvent déclencher la procédure lorsque la consultation ou le référendum est organisé sur demande; l'autorité qui est chargée de l'organiser; l'objet de la votation (160); le mode de détermination du libellé des questions; le système de vote; les règles de détermination des résultats; les modalités de communication de ceux-ci; les effets de la mise en œuvre de la procédure référendaire et, s'il s'agit d'un référendum décisoire, les effets des résultats sur l'ordonnancement juridique; enfin le régime de contrôle de la régularité des opérations référendaires (161).

*
**

Les propositions de loi et de décret sont classées selon deux critères : le caractère permanent ou occasionnel de la procédure référendaire qu'elles tendent à instituer et les collectivités politiques à l'échelon desquelles elles organisent l'institution. Ces deux critères ont été retenus dans le but de faciliter les comparaisons; un tel classement ne préjuge pas de l'importance théorique ou pratique d'autres variantes, comme le caractère décisoire ou consultatif de l'opinion exprimée par le corps des suffragants ou la possibilité pour un groupe de citoyens de déclencher la procédure référendaire.

(159) A propos de la terminologie adoptée, voy. le lexique présenté dans l'introduction.
(160) A ce point de vue, on peut distinguer *l'objet formel* du référendum ou de la consultation, qui concerne la nature de la norme en voie d'élaboration, de modification ou d'abrogation (Constitution, loi, décret, règlement...) du *domaine matériel,* qui vise la matière sur laquelle le corps des suffragants est invité à se prononcer; mais les auteurs des propositions de loi ou de décret ne recourent pas à cette distinction de façon systématique.
(161) Pour plus de détails, voy. J.-F. Aubert, « Le référendum populaire », *Revue de droit suisse,* nouvelle suite, vol. 91, 1972, I, pp. 481-506, spéc. pp. 482-492 (« Grammaire comparée du référendum populaire »).

CHAPITRE PREMIER

Propositions tendant à ériger le référendum ou la consultation populaire en institution permanente

SECTION 1. Propositions tendant à ériger le référendum ou la consultation populaire en institution permanente à l'échelon de différentes collectivités politiques

§ 1er. — PROPOSITIONS DE LOI

A. *Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire, déposée par MM. Deleuze et Daras* (Chambre, 429 (1982-1983), n° 1). *Amendements présentés par MM. Deleuze et Daras* (Chambre, 429 (1982-1983), n° 2).

Note : le texte analysé est celui de la proposition n° 429 tel que ses auteurs proposent de l'amender. Il est fait état également du texte originel lorsque les amendements proposés le modifient profondément, dans le but d'examiner simultanément la proposition de loi n° 312 déposée au Sénat par MM. Trussart et consorts, dont le dispositif est identique au texte originel de la proposition de loi n° 429. Ces observations sont précédées d'un astérisque.

1. Collectivités politiques à l'échelon desquelles la procédure référendaire est instituée (art. 1er et 3 amendés) : l'Etat; les Communautés française et flamande; la Communauté germanophone; les régions; les provinces; les communes; l'agglomération de communes.

   * Texte originel et proposition de loi n° 312 :
   — sont visés les niveaux « existants ou à venir » du système institutionnel (art. 1er);
   — la Communauté germanophone et les agglomérations de communes ne sont pas visées (art. 3).

2. Nature de l'institution : référendum décisoire (art. 13 amendé); voir rubrique 11*bis*.
3. Caractère du recours au référendum : facultatif (art. 1er).
4. Saisine

4.1. Titulaires (art. 3 amendé) : les citoyens ayant la qualité d'électeur :

- pour les référendums organisés au niveau national : 200.000 électeurs; 20.000 électeurs et 60.000 électeurs doivent être domiciliés respectivement dans la région de Bruxelles-Capitale et dans chacune des régions flamande et wallonne;
- pour les référendums organisés au niveau de la Communauté française ou de la Communauté flamande : 1.000.000 d'électeurs membres de la communauté; 20.000 électeurs et 60.000 électeurs doivent être domiciliés respectivement dans la région de Bruxelles-Capitale et dans la Région flamande ou la Région wallonne;
- pour les référendums organisés au niveau régional : 100.000 électeurs domiciliés dans la région concernée;
- pour les référendums organisés au niveau de la Communauté germanophone, la province ou l'agglomération de communes : 10 % ou 25.000 électeurs domiciliés dans la province concernée;
- pour les référendums organisés au niveau communal : 10 % ou 5.000 électeurs domiciliés dans la commune concernée.

4.2. Procédure et contrôle de la régularité de la saisine :

- La requête tendant à l'organisation d'un référendum, présentée sous la forme d'une pétition qui doit mentionner notamment le niveau institutionnel concerné, les motifs de la pétition et la ou les questions posées, est remise aux « autorités politiques du niveau concerné » après avoir été soumise à l'examen de la Commission des référendums par deux pétitionnaires (art. 6, § 1er amendé).
- La Commission, qui est composée de membres du Conseil d'Etat, examine la conformité de la pétition aux prescriptions de la loi en ce qui concerne la répartition des compétences, la hiérarchie des normes, le nombre requis de pétitionnaires, la présentation éventuellement obligatoire d'un plan de financement de la décision, les conditions de forme de la requête.
  La Commission statue par voie d'arrêt; elle notifie sa décision dans les trente jours de la réception de la pétition, sauf question préjudicielle (si la pétition « pose un problème de compatibilité avec une convention internationale ou d'interprétation de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », la Commission surseoit à statuer « en attendant que la Cour de Luxembourg, de Strasbourg, du Benelux ou la [...] Cour d'arbitrage ait tranché »). L'arrêt est publié au *Moniteur belge* dans les quinze jours de son prononcé (art. 6 et 7 amendés).
  « Aucun recours fondé sur des motifs de droit ne pourra être soulevé postérieurement au prononcé de l'arrêt » (art. 6, § 3), ce qui « a pour effet [...] de mettre le résultat référendaire à l'abri de tout recours de légalité » (tutelle ou recours en annulation devant le Conseil d'Etat).
  Si la décision négative de la Commission est motivée uniquement par l'insuffisance du nombre de pétitionnaires, ceux-ci peuvent « soumettre de nouveau leur pétition à la Commission après l'avoir rendue conforme »; dans ce cas, la Commission statue dans les quinze jours (art. 8, § 1er).

* Texte originel et proposition de loi n° 312 :
— le mécanisme de la question préjudicielle n'est pas prévu;
— la possibilité d'un recours dirigé contre la procédure référendaire après que la Commission ait statué sur la conformité de la pétition n'est pas exclue.

5. Autorité organisatrice : « les autorités politiques du niveau concerné ».

6. Objet du référendum :
   - Le projet de décision élaboré par les auteurs de la requête ou la demande d'annulation de la décision déjà prise par l'autorité (art. 1er amendé) (référendum normatif).

   * Texte originel et proposition de loi n° 312 : le référendum peut porter sur une « requête » exprimée par les électeurs ou sur une décision prise par les autorités.

   - Le projet de décision ou la demande d'annulation de la décision ne peuvent excéder « la compétence du niveau institutionnel concerné »; ils ne peuvent être « illégaux, inconstitutionnels ou incompatibles avec une convention internationale ratifiée par la Belgique » (art. 2 amendé).

   * Texte originel et proposition de loi n° 312 : une proposition violant les droits reconnus par la Constitution, la Déclaration universelle des Droits de l'homme ou la Charte des Droits des peuples ne peut être soumise au vote (art. 2).

7. Libellé des questions :
   - déterminé par les titulaires de la saisine : la requête doit indiquer la ou les questions posées, qui seront formulées de manière à ce qu'il ne puisse y être répondu que par oui ou par non, les motifs de la pétition et le niveau institutionnel concerné (art. 5 amendé);
   - lorsqu'un référendum a pour effet prévisible d'accroître les dépenses ou de diminuer les recettes publiques, un plan d'augmentation des recettes ou de réduction des dépenses pour un montant équivalent doit être soumis au vote en même temps que les questions posées (art. 4).

8. Mode de votation :
8.1. Titulaires du droit de vote : les électeurs inscrits (art. 12).
8.2. Participation au scrutin : non obligatoire (art. 10).
8.3. Organisation : à déterminer par arrêté royal délibéré en conseil des ministres (art. 14).
8.4. Calendrier :
   - le scrutin a lieu dans les soixante jours qui suivent la date de la remise de la pétition aux autorités politiques (art. 9);
   - il y a au maximum trois scrutins référendaires par an, au même niveau institutionnel (sauf décision contraire de l'assemblée du niveau institutionnel concerné) (art. 13*bis* nouveau).

9. Détermination des résultats :
   - Quorum : les résultats du scrutin référendaire « n'ont force obligatoire » que si 20 % au moins des électeurs inscrits ont participé au scrutin (art. 12 amendé).

   * Texte originel et proposition de loi n° 123 : c'est la « prise en considération » des résultats qui est subordonnée au taux de participation minimum précité.

   - Toute proposition qui reçoit plus de réponses positives que négatives (en cas de pluralité de questions, celle qui aura récolté le plus grand nombre de voix) est réputée acceptée (art. 13 amendé).

   * Texte originel et proposition de loi n° 132 : est réputée acceptée la proposition qui a recueilli en sa faveur plus de 50 % des suffrages exprimés.

10. Communication des résultats : —
11. Effets de la mise en œuvre de la procédure : suspension des décisions dont les pétitionnaires demandent l'annulation dès la remise de la pétition aux autorités politiques, jusqu'à la proclamation des résultats (art. 11 amendé).
11*bis*. Effets du résultat du référendum sur l'ordonnancement juridique :
   - la question qui aura récolté suffisamment de voix « sera assimilée, quant à ses effets, à une décision de l'autorité publique au niveau de laquelle le scrutin a eu lieu » (art. 13 amendé); la proposition adoptée a directement force de loi ou a pour effet d'annuler la décision soumise à la procédure référendaire (voy. les développements);

   * Texte originel et proposition de loi n° 312 : la pétition qui a recueilli assez de suffrages doit être traduite en loi, décret ou délibération dans les soixante jours suivant celui de la proclamation des résultats; les décisions contestées par la pétition sont cassées de plein droit dès cette proclamation.

   - pendant une période de trois ans, la décision référendaire ne peut être abrogée par l'autorité publique, fût-ce partiellement, qu'à la majorité des deux-tiers (art. 13*ter* nouveau);
   - la décision référendaire ne peut être annulée, totalement ou partiellement, par un référendum ultérieur, que trois ans après son entrée en vigueur (art. 13*quater* nouveau).

12. Contrôle de la régularité des opérations (le contrôle de la régularité de la saisine excepté) : modalités non précisées.

B. *Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire, déposée par MM. Trussart et consorts* (Sénat, 312 (1981-1982), n° 1).

Le texte de la proposition est identique au texte originel de la

proposition de loi n° 429 déposée à la Chambre par MM. Deleuze et Daras, proposition examinée ci-dessus.

C. *Proposition de loi organisant les consultations de la population ou référendums, déposée par MM. Deroubaix, Hendrick et Th. Delahaye* (Chambre, 813 (1983-1984), n° 1).

1. Collectivités politiques à l'échelon desquelles la procédure référendaire est instituée (art. 1er, al 1er et 2) : l'Etat; les communautés; les régions; les provinces; les communes.
2. Nature de l'institution : consultation populaire.
3. Caractère du recours à la consultation : obligatoire ou facultatif, selon la matière. Une consultation doit être organisée par l'autorité qui présente à l'assemblée un budget en déséquilibre, avant le vote de celui-ci (art. 5, al. 1er); dans les autres cas, la consultation est facultative (art. 1er).

4 Saisine

4.1. Titulaires :
- le gouvernement, les exécutifs communautaires et régionaux, les députations permanentes, les collèges des bourgmestre et échevins (pour les matières qui sont de leurs compétences respectives);
- les assemblées élues des différentes collectivités politiques, agissant par voie de motion contraignante votée à la majorité simple;
- pour les consultations organisées au niveau régional, communautaire ou national : 1 % des électeurs inscrits dans chacune des provinces qui forment la région, la communauté ou l'Etat;
- pour les consultations organisées au niveau provincial : 1 % des électeurs inscrits dans la province;
- pour les consultations organisées au niveau communal : 5 % des électeurs inscrits dans la commune (art. 1er et 2, al. 1er).

4.2. Procédure et contrôle de la régularité de la saisine (art. 3 et 4) :
- le Conseil des référendums, section particulière du Conseil d'Etat, est « consulté obligatoirement » pour toute consultation organisée par les pouvoirs publics;
- le Conseil reçoit les pétitions des électeurs demandant l'organisation d'une consultation et en saisit, selon le cas, le Premier ministre, le président de l'exécutif régional ou communautaire, le gouverneur ou le bourgmestre.

5. Autorité organisatrice :
- le gouvernement, l'exécutif communautaire ou régional, la députation permanente ou le collège des bourgmestre et échevins (art. 1er, al. 1er);
- référence aux dispositions de la loi électorale communale (art. 7, al. 1er).

6. Objet de la consultation :

6.1. En ce qui concerne la consultation obligatoire :
- le budget en déséquilibre présenté à l'assemblée (art. 5, al. 1er).

6.2. En ce qui concerne la consultation facultative :
- les matières qui sont de la compétence de la collectivité politique

au niveau de laquelle la consultation est organisée (référendum normatif et d'option?) (art. 1er, al. 1er);
- la consultation ne peut pas avoir pour objet des questions relatives aux personnes (art. 5, al. 2);
- le Conseil des référendums règle les éventuels conflits de compétence qui peuvent naître de l'application de la loi (art. 4, al. 4).

7. Libellé des questions : le Conseil des référendums détermine la formulation de la ou des questions constituant la consultation (art. 4, al. 3).
8. Mode de votation :
- titulaires du droit de vote : les électeurs communaux (art. 7, al. 1er);
- participation au scrutin : non obligatoire (art. 6, al. 1er);
- organisation : renvoi aux dispositions de la loi électorale communale relatives à la convocation des électeurs et aux opérations électorales (art. 7, al. 1er);
- calendrier : les dates des consultations, en ce compris les scrutins électoraux, doivent être séparées par 90 jours; à la même date, trois sujets différents (au maximum) peuvent faire l'objet d'une consultation (art. 6, al. 2 et 3).

9. Détermination des résultats :
- dépouillement à l'échelon communal (?) (art. 7, al. 1er);
- centralisation des résultats par le Conseil des référendums (art. 7, al. 2);
- quorum : si le taux de participation des électeurs concernés par la consultation ne dépasse pas 50 %, la consultation est déclarée insignifiante (art. 7, al. 3).

10. Communication des résultats : par le Conseil des référendums, lorsque le taux de participation a dépassé 50 % des électeurs concernés par la consultation; dans le cas contraire, publication du taux de participation uniquement (art. 7, al. 2 et 3).
11. Effets de la mise en œuvre de la procédure : le Parlement, le conseil de communauté, le conseil régional, le conseil provincial ou le conseil communal délibèreront sur l'objet de la consultation dans le mois de la date du dépouillement (art. 5, al. 3).
12. Contrôle de la régularité des opérations (le contrôle de la régularité de la saisine excepté) : les résultats de la consultation sont publiés « sous la responsabilité et le contrôle » du Conseil des référendums (art. 7, al. 2).

§ 2. — PROPOSITION DE DECRET

Proposition de décret portant organisation de la consultation populaire, déposée par MM. Lagasse et Lepaffe (Conseil de la Communauté française, 104 (1982-1983), n° 1).

Amendements proposés par MM. Lagasse et Biefnot (C.C.F., 104 (1982-1983), n° 2).

Amendements proposés par M. Deleuze (C.C.F., 104 (1982-1983), n° 3).

Amendements proposés par M. de Roubaix (C.C.F., 104 (1982-1983), n° 4).

Note : Il est fait état du texte originel de la proposition de décret ainsi que des amendements proposés; ceux-ci sont signalés par un astérisque.

1. Collectivités politiques à l'échelon desquelles la procédure référendaire est instituée :
   - o tout ou partie de la Communauté française : la consultation est organisée à l'échelon de la communauté, de la région unilingue française, de la Région bruxelloise ou de la commune (art. 2, al. 2; art. 3).

   * La consultation est organisée dans une ou plusieurs communes (art. 1er amendé — 104/2).

   * La consultation est organisée en Wallonie et à Bruxelles (art. 2 amendé — 104/3).

2. Nature de l'institution : consultation populaire.
3. Caractère du recours à la consultation : — facultatif (art. 3 et 4).

   * Obligatoire ou facultatif selon son objet : une consultation doit être organisée par l'exécutif « sur l'acceptation du budget de la communauté si celui-ci est présenté en déficit » (art. *5bis* nouveau — 104/4).

4. Saisine

4.1. Titulaires :
   - o l'exécutif, qui « *peut* organiser cette consultation » à la condition que celle-ci soit demandée par
   - → 10 % des électeurs de la communauté (consultation à l'échelon de la communauté);
   - → 10 % des électeurs des arrondissements wallons (consultation à l'échelon de la région unilingue française);
   - → 10 % des électeurs de la Région bruxelloise (consultation dans cette Région);
   - → 10 % des électeurs de la commune ou le conseil communal (consultation à l'échelon communal) (art. 3);
   - o le conseil de la communauté (art. 4).

   * Titulaires (suivant amendement 104/2) :
   - o l'exécutif, à la condition que l'organisation d'une consultation soit demandée par
   - → 10 % des électeurs de la commune ou le conseil communal (consultation à l'échelon communal);
   - → 10 % de l'ensemble des électeurs des communes de la Région bruxelloise (consultation organisée pour l'ensemble des communes de cette Région) (art. 3, § 1er);
   - o le conseil de la communauté (art. 3, § 2).

   * Titulaires (suivant amendement 104/3) :
   - o 10 % des personnes domiciliées depuis six mois au moins en Wallonie et à Bruxelles, âgées de 18 ans accomplis et porteuses d'une carte d'identité de langue française;
   - o le conseil de la communauté (art. 3).

   * Titulaires (suivant amendement 104/4) :
   - o l'exécutif;
   - o le conseil de la communauté, agissant par voie de motion contraignante votée à la majorité simple;
   - o 1 % des électeurs inscrits dans chacune des provinces qui forment la communauté (art. 3 et 4 réunis).

4.2. Procédure et contrôle de la régularité de la saisine : la demande d'organiser une consultation est faite par les électeurs sous forme de pétition adressée au ministre-président (art. 3).

5. Autorité organisatrice : l'exécutif (art. 1er).
6. Objet de la consultation : toute question se rapportant à la Communauté française, à ses compétences, à son fonctionnement (art. 1er) (référendum d'option et normatif?).

   * Les matières qui sont de la compétence de la Communauté française (art. 1er amendé — 104/4).
   * L'acceptation du budget de la communauté si celui-ci est présenté en déficit (consultation obligatoire) (art. *5bis* nouveau — 104/4).
   * Une proposition incompatible avec la Déclaration universelle des Droits de l'homme ou la Charte des Droits des peuples ne peut être soumise au vote (art. 2, § 5 — 104/3).
   * La consultation ne porte en aucun cas sur des questions relatives aux personnes (art. *5bis* nouveau, al. 2 — 104/4).

7. Libellé des questions :
   - o les questions sont formulées de manière telle qu'il puisse y être répondu par oui ou par non, sans équivoque (art. 2, al. 3).

   * Chaque question doit porter sur une seule proposition et ne peut inclure d'argumentation (art. 2, § 3 — 104/3).

   * Lorsqu'une consultation a pour effet prévisible d'accroître les dépenses ou de réduire les recettes publiques, un plan d'augmentation des recettes ou de diminution des dépenses doit être soumis au vote en même temps que la ou les questions posées (art. 2, § 4 — 104/3).

8. Mode de votation

8.1. Titulaires du droit de vote :
les électeurs communaux porteurs d'une carte d'identité de langue française (art. 2, al. 1er).

   * Toute personne âgée de 18 ans accomplis, domiciliée depuis six mois en Wallonie ou à Bruxelles et porteuse d'une carte d'identité de langue française (art. 2, § 1er — 104/3).

8.2. Participation au scrutin :
obligatoire (art. 5, al. 2).

* Non obligatoire (art. 2, § 2 — 104/3 et art. 5 — 104/4).

8.3. Organisation : référence aux dispositions de la loi électorale communale (art. 5, al. 2).

* Référence à supprimer en raison de l'admission des étrangers à la consultation (art. 5, al. 2 supprimé — 104/3).

8.4. Calendrier :
la date de la consultation est fixée par un arrêté de l'exécutif (art. 5, al. 1er);

* Les dates des consultations doivent être espacées de 90 jours minimum en ce compris les scrutins électoraux législatifs et communaux; à la même date, trois sujets différents (au maximum) peuvent faire l'objet d'une consultation (art. 6*bis* nouveau, al. 1er — 104/4).

9. Détermination des résultats :
   - o Le dépouillement s'effectue à l'échelon communal; les résultats communaux sont transmis à l'exécutif (art. 5, al. 3 et 4).

   * Quorum : si le taux de participation n'atteint pas 50 % des électeurs « inscrits dans le corps électoral de la communauté », la consultation est déclarée insignifiante (art. 6, al. 2 — 104/4).

10. Communication des résultats :
   - o Par le président de l'exécutif au conseil de la communauté, dans les 15 jours qui suivent la consultation; la publication des résultats est assurée par le conseil (art. 6).

   * Publication des résultats lorsque le taux de participation a atteint 50 % des électeurs « inscrits dans le corps électoral de la communauté »; dans le cas contraire, publication du taux de participation uniquement (art. 6, al. 2 — 104/4).

11. Effets de la mise en œuvre de la procédure :
   - o Limités à la communication et à la publication des résultats (art. 6).

   * Le dépôt de la demande d'organiser une consultation « interrompt tout processus de décision dans le dossier concerné » (art. 3 et 4 réunis, dernière phrase — 104/4).

12. Contrôle de la régularité des opérations (le contrôle de la régularité de la saisine excepté) : modalités non précisées.

SECTION 2. Propositions tendant à ériger le référendum ou la consultation populaire en institution permanente au niveau national

A. *Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution déposée par M. Mundeleer* (Chambre, 49 (1981-1982), n° 1).

1. Collectivité politique à l'échelon de laquelle la procédure référendaire est instituée : l'Etat.
2. Nature de l'institution : consultation populaire (art. 2 et 6).
3. Caractère du recours à la consultation : facultatif (art. 1er).
4. Saisine
4.1. Titulaires :
   - o 100 membres des Chambres législatives (40 d'entre eux doivent être domiciliés dans la Région wallonne, 40 dans la Région flamande, 20 dans la Région bruxelloise), à la condition que leur requête soit appuyée par une pétition signée par 100.000 électeurs, répartis dans chaque région selon les mêmes proportions (art. 1er).

4.2. Procédure et contrôle de la régularité de la saisine :
   - o la requête comprenant la question soumise à la consultation est adressée au Roi, aux présidents des Chambres; copie en est communiquée au président du Conseil d'Etat; le Conseil d'Etat statue sur la régularité de la procédure dans les quinze jours de la réception de la copie de la requête (si le Conseil ne statue pas dans le délai, la requête est considérée d'office comme recevable); la requête qui est recevable est publiée au *Moniteur belge* et soumise à l'avis des électeurs (art. 2 et 3).

5. Autorité organisatrice : référence aux dispositions du Code électoral (art. 4, al. 1er).
6. Objet de la consultation :
   - o tout projet ou proposition de loi (référendum normatif);
   - o exception : le texte déjà adopté par l'une des Chambres ne peut pas faire l'objet de la procédure (art. 1er, al. 1er).
7. Libellé de la question :
   - o déterminé par les titulaires de la saisine (art. 2);
   - o il sera répondu à la question posée par « oui » ou par « non » (art. 3).
8. Mode de votation :
   - o titulaires du droit de vote : les électeurs généraux (art.3, al 2);
   - o participation au scrutin : obligatoire (art. 4, al. 1er);
   - o organisation : référence au Code électoral (art. 4, al. 1er);
   - o calendrier : le scrutin a lieu dans les quarante jours de la publication de la requête au *Moniteur belge* (art. 3, al. 2).
9. Détermination du résultat :
   - o dépouillement : il s'effectue au chef-lieu de l'arrondissement

électoral tel qu'il est déterminé pour l'élection des membres de la Chambre des représentants (art. 4, al. 2).

10. Communication du résultat :
    - o au Roi par le Premier ministre;
    - o par le président de chaque Chambre législative aux membres de celles-ci (art. 6).
11. Effets de la mise en œuvre de la procédure :
    - o le dépôt de la requête suspend l'examen et le vote du projet ou de la proposition par les Chambres législatives pour une durée d'un mois (art. 2, al. 2);
    - o si la consultation est organisée (la requête étant considérée comme recevable), l'examen du projet ou de la proposition de loi n'est commencé ou poursuivi par les Chambres qu'après que le résultat de la consultation leur a été communiqué (art. 6).
12. Contrôle de la régularité des opérations (le contrôle de la régularité de la saisine excepté) : modalités non précisées.

B. *Proposition de loi instituant la consultation populaire, déposée par MM. L. Michel et R. Henrion* (Chambre, 578 (1982-1983), n° 1).

1. Collectivité politique à l'échelon de laquelle la procédure référendaire est instituée : l'Etat (art. 1er).
2. Nature de l'institution : consultation populaire (voir les développements, p. 2).
3. Caractère du recours à la consultation : facultatif (art. 1er et 2).
4. Saisine
4.1. Titulaires :
    - o le gouvernement (art. 1er)
    - o 5 % du corps électoral de l'ensemble du pays (art. 2).
4.2. Procédure et contrôle de la régularité de la saisine :
    - o la demande d'organiser une consultation est adressée au Premier ministre par voie de pétition (art. 2, al. 1er);
    - o une commission composée de membres du Conseil d'Etat détermine si les conditions prévues par la loi pour l'organisation d'une consultation sont réunies (art. 3, al. 1er).
5. Autorité organisatrice : le gouvernement (art. 1er et 2).
6. Objet de la consultation : toute matière relevant de la compétence de l'Etat (référendum d'option et normatif?) (art. 1er, al. 1er).
7. Libellé des questions :
    - o la pétition indique la ou les questions à poser; le libellé définitif des questions est arrêté par la commission (art. 2, al. 2; art. 3, al. 1er);
    - o les questions doivent être formulées de manière à ce qu'il ne puisse y être répondu que par « oui » ou par « non » (art. 1er, al. 2).
8. Mode de votation :
    - o titulaires du droit de vote : les électeurs communaux;
    - o participation au scrutin : obligatoire;

    - o organisation : référence aux dispositions de la loi électorale communale (art. 4).
9. Détermination des résultats :
    - o le dépouillement s'effectue à l'échelon de la commune; les résultats communaux sont centralisés au niveau des provinces qui les transmettent au Ministère de l'Intérieur (art. 4, § 2, al. 2 et 3).
10. Communication des résultats :
    - o par le Premier ministre au Roi et aux Chambres législatives, dans les trois jours (art. 5).
11. Effets de la mise en œuvre de la procédure : limités à la communication des résultats (art. 5).
12. Contrôle de la régularité des opérations (le contrôle de la régularité de la saisine excepté) : modalités non précisées.

SECTION 3. Proposition tendant à ériger le référendum ou la consultation populaire en institution permanente au niveau régional

Proposition de décret instituant le référendum d'initiative populaire, déposée par MM. Michel et consorts (Conseil régional wallon, 58 (1982-1983), n° 1).

1. Collectivité politique à l'échelon de laquelle la procédure référendaire est instituée : la région (art. 1er).
2. Nature de l'institution : consultation populaire (voir les développements).
3. Caractère du recours à la consultation : facultatif (art. 1er et 2).
4. Saisine :
4.1. Titulaires :
    - o l'Exécutif régional wallon (art. 1er);
    - o 5 % des électeurs domiciliés dans la Région wallonne (art. 2).
4.2. Procédure et contrôle de la régularité de la saisine :
    - o la demande d'organiser une consultation est adressée au président de l'exécutif par voie de pétition (art. 2, al. 1er);
    - o une commission dont le fonctionnement est réglé par un arrêté de l'exécutif et dont les membres sont désignés par le Conseil régional wallon, détermine si les conditions prévues par le décret pour l'organisation d'une consultation sont réunies (art. 3, al. 1er).
5. Autorité organisatrice : l'Exécutif régional wallon (art. 1er et 2).
6. Objet de la consultation (art. 1er, al. 1er) : toute matière relevant de la compétence de la Région wallonne (référendum d'option et normatif?).
7. Libellé des questions :
    - o la pétition indique la ou les questions à poser; le libellé définitif des questions est arrêté par la commission (art. 2, al. 2; art. 3, al. 1er);

- les questions doivent être formulées de manière à ce qu'il ne puisse y être répondu que par « oui » ou par « non » (art. 1er, al. 2).

8. Mode de votation :
   - titulaires du droit de vote : les électeurs communaux;
   - participation au scrutin : obligatoire;
   - organisation : référence aux dispositions de la loi électorale communale (art. 4).
9. Détermination des résultats : le dépouillement s'effectue à l'échelon de la commune; les résultats communaux sont centralisés au niveau des provinces puis à celui du Ministère de la Région wallonne (art. 4, § 2, al. 2 et 3).
10. Communication des résultats : par le président de l'Exécutif régional wallon au Conseil régional wallon, dans les trois jours (art. 5).
11. Effets de la mise en œuvre de la procédure référendaire : limités à la communication des résultats.
12. Contrôle de la régularité des opérations (le contrôle de la régularité de la saisine excepté) : modalités non précisées.

SECTION 4. Propositions tendant à ériger le référendum ou la consultation populaire en institution permanente au niveau communal

A. *Proposition de loi relative à la participation des citoyens à la vie communale, déposée par M. Thys* (Chambre, 46 (1981-1982), n° 1).

1. Collectivité politique à l'échelon de laquelle la procédure référendaire est instituée : la commune (art. 1er).
2. Nature de l'institution : référendum décisoire (?) — voir rubrique n° 11*bis*.
3. Caractère du recours au référendum : facultatif (art. 1er et 3).
4. Saisine

4.1. Titulaires :
   - un conseiller communal ayant obtenu l'approbation écrite de 2/3 des membres du conseil communal;
   - 5 % des électeurs communaux (art. 3).

4.2. Procédure et contrôle de la régularité de la saisine :
   - la demande de consultation est adressée au bourgmestre; elle doit comprendre le texte précis de la question, ainsi qu'un commentaire succinct, et la preuve du respect des conditions fixées par la loi (art. 4);
   - la commission des consultations populaires, créée dans chaque commune, contrôle si les conditions de forme et de fond prévues par la loi sont réunies (art. 6, al. 1er, *a)*; elle peut admettre, refuser ou amender la demande de consultation (art. 6, al. 4);

     composition de la commission :
     — le bourgmestre;
     — le secrétaire communal;

     — le représentant du pouvoir provincial;
     — le Ministre ayant la tutelle des communes dans ses attributions ou son délégué;
     — 5 membres nommés par le conseil communal en son sein proportionnellement au nombre d'élus que compte chaque liste;
     — 5 membres choisis par les électeurs demandant l'organisation d'une consultation ou par les conseillers communaux appuyant la demande d'organiser une consultation émanant d'un conseiller communal (art. 5);

     fonctionnement de la commission : convoquée par le bourgmestre, elle fait connaître sa décision, prise à la majorité simple des membres présents, dans les deux mois de la réception de la demande de consultation par le bourgmestre (art. 6).

5. Autorité organisatrice : le pouvoir communal (art. 7).
6. Objet du référendum : exclusivement les matières de la compétence communale, c'est-à-dire les matières au sujet desquelles le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins peut donner un avis ou prendre une décision en vertu des lois et règlements, à l'exception du budget, des taxes, et des questions personnelles (art. 2).
7. Libellé de la question :
   - la demande de consultation doit comprendre le texte précis de la question, ainsi qu'un commentaire succinct (art. 4, *a)*;
   - le texte définitif de la question est arrêté par la commission des consultations populaires (art. 6, al. 1er, *b)*.
8. Mode de votation :
   - titulaires du droit de vote : tout électeur communal (art. 1er);
   - participation au scrutin : non obligatoire (art. 9);
   - organisation : le collège des bourgmestre et échevins prend les mesures adéquates (notamment en matière de vote par correspondance ou par procuration) (art. 10, al. 2);
   - calendrier : la consultation doit être organisée au plus tard dans les deux mois de la date d'approbation du texte définitif de la question par la commission des consultations (art. 7); le texte définitif soumis à la consultation doit être communiqué à tout électeur communal au moins 10 jours avant la date de la consultation (art. 10, al. 1er).
9. Détermination des résultats :
   - quorum : les résultats sont pris en considération si la moitié des électeurs participent au vote; l'approbation du texte résulte de la majorité simple des suffrages exprimés (art. 12, al. 1er).
10. Communication des résultats :
   - par le collège des bourgmestre et échevins, aux requérants, à la population locale, aux autorités de tutelle; par voie d'affiches, dans le bulletin communal et par tout autre moyen d'information arrêté par le collège (art. 11).

11. Effets de la mise en œuvre de la procédure : aucune délibération communale sur l'objet de la consultation ne peut intervenir avant le rejet de la demande de consultation par la commission ou avant la date à laquelle la consultation est organisée, sauf exception prévue par une loi ou un règlement (art. 8).

11*bis*. Effets des résultats du référendum (art. 12) :
- « les résultats de la consultation populaire engagent le pouvoir communal (...); le conseil communal doit dès lors délibérer sur l'objet de la consultation lors de la première séance suivant le dépouillement »
  (texte néerlandais : « de uitslag (...) bindt de gemeentelijke overheid (...); de gemeenteraad moet (...) een besluit nemen over het onderwerp van de raadpleging »).

12. Contrôle de la régularité des opérations : par la commission des consultations populaires (art. 6, al. 1er, *c)* et par des témoins (art. 10, al. 2).

B. *Proposition de loi instaurant le référendum d'avis dans les communes, déposée par MM. Humblet et de Wasseige* (Sénat, 292 (1981-1982), n° 1).

1. Collectivité politique à l'échelon de laquelle la procédure référendaire est organisée : la commune (art. 1er).
2. Nature de l'institution : consultation populaire (art. 11).
3. Caractère du recours à la consultation : facultatif (art. 1er et 4, al. 1er).
4. Saisine

4.1. Titulaires (art. 4, al. 1er) :
- un tiers des membres du conseil communal
- 3 % des habitants de la commune, âgés de 18 ans.

4.2. Procédure et contrôle de la régularité de la saisine :
- la demande comprend le libellé de la question et une note justifiant la réunion des conditions fixées par la loi en ce qui concerne l'objet de la consultation et son importance (art. 4, al. 2);
- la commission du référendum détermine si les conditions prévues par la loi pour l'organisation d'une consultation sont réunies (art. 5, 1°);
  composition de la commission :
  — dix membres désignés par le conseil communal en son sein, proportionnellement au nombre d'élus que compte chaque liste;
  — dix membres désignés par la ou les commissions permanentes de participation concernées, si elles sont créées;
  — six membres désignés par les signataires de la demande ou, si la demande émane du conseil communal, par la ou les commissions concernées;
  — dans les communes de moins de 5.000 habitants, le nombre des membres est réduit de moitié dans chacune des catégories (art. 6);
  fonctionnement de la commission : elle statue à la majorité absolue des membres présents ou représentés (art. 6, al. 6).

5. Autorité organisatrice : le conseil communal (?) (art. 1er).
6. Objet de la consultation : exclusivement les problèmes à propos desquels le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins peut donner un avis ou prendre une décision en vertu des lois et règlements, à condition que l'objet de la consultation soit « susceptible de concerner une majorité d'habitants de la commune » (art. 2 et 3).
7. Libellé de la question :
   - la demande de consultation doit comprendre le libellé de la question (art. 4, al. 2, 1°);
   - le libellé définitif de la question est arrêté par la commission du référendum (art. 5, 2°).
8. Mode de votation :
   - titulaires du droit de vote : les Belges et les étrangers âgés de 18 ans domiciliés dans la commune (art. 8, al. 1er);
   - participation au scrutin : non obligatoire (art. 8, al. 2);
   - organisation : —
   - calendrier : la consultation doit être organisée dans les deux mois de la date de la décision de la Commission du référendum déterminant si les conditions prévues pour l'organisation de la consultation sont réunies (art. 7, al. 1er);
     le texte soumis à la consultation doit être adressé aux personnes qui peuvent participer à celle-ci au moins 15 jours à l'avance (art. 9).
9. Détermination des résultats : —
10. Communication des résultats : par voie d'affiches, dans le bulletin communal ainsi que par tout autre moyen arrêté par le collège des bourgmestre et échevins (art. 10).
11. Effets de la mise en œuvre de la procédure :
    - aucune délibération du conseil communal sur l'objet de la consultation ne peut intervenir entre la date de la décision de la commission et l'organisation de la consultation, « sauf application de dispositions légales ou réglementaires qui l'y contraignent » (art. 7, al. 2);
    - le conseil doit délibérer sur le résultat de la consultation dans les 15 jours du dépouillement (art. 11).
12. Contrôle de la régularité des opérations : par la Commission du référendum (art. 5, 3°).

C. *Proposition de loi sur la consultation populaire des habitants des communes, déposée par MM. Lallemand et consorts* (Sénat, 700 (1983-1984), n° 1).

1. Collectivité politique à l'échelon de laquelle la procédure référendaire est instituée : la commune (art. 1er); la consultation, dont l'organisation est décidée par le conseil communal, peut être limitée à une partie de la commune ou à un quartier (art. 9).
2. Nature de l'institution : consultation populaire (art. 8).
3. Caractère du recours à la consultation : facultatif (art. 1er, § 1er et art. 2, § 1er).
4. Saisine
4.1. Titulaires :
   - o la majorité des membres du conseil communal
   - o 10 % des habitants de la commune (20 % lorsque la commune compte moins de 25.000 habitants) (art. 2, § 1er).

4.2. Procédure et contrôle de la régularité de la saisine : la proposition de consultation émanant des habitants doit être formulée par lettre recommandée adressée au bourgmestre; la lettre contient à peine de nullité, l'identité, le domicile et la signature des proposants; dans les quinze jours qui suivent la réception de la lettre, le bourgmestre est tenu de porter la demande à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil communal (art. 2, § 2).
5. Autorité organisatrice : le collège des bourgmestre et échevins (art. 7, § 2).
6. Objet de la consultation : les sujets d'intérêt communal relevant de la compétence du conseil communal, à l'exclusion des propositions allant à l'encontre des droits et libertés reconnus par la Constitution ou par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme (art. 3, § 1er et 2).
7. Libellé des questions :
   - o lorsque la consultation résulte d'une initiative populaire, le conseil communal adapte le questionnement aux exigences de la loi; il peut ajouter toutes questions supplémentaires qu'il juge opportunes (art. 5, § 2);
   - o le conseil peut limiter la demande de consultation aux questions qui n'ont pas été soumises précédemment au vote (v. infra, calendrier) (art. 3, § 3, al. 2);
   - o les questions doivent être formulées de façon qu'il puisse y être répondu par oui ou par non (art. 5, § 1er);
   - o les questions posées qui sont de nature à engager des dépenses, doivent être accompagnées de propositions de financement (art. 4);
   - o le texte de la consultation est soumis préalablement à l'approbation de l'exécutif de la région où est située la commune où la consultation doit avoir lieu (art. 6).

8. Mode de votation :
   - o titulaires du droit de vote : tout habitant sans aucune distinction de nationalité, domicilié depuis 1 an au moins dans la commune et depuis 5 ans au moins dans le pays et ayant atteint l'âge de 18 ans (art. 1er, § 2);
   - o participation au scrutin : non obligatoire (art. 1er, § 3);
   - o organisation : le collège des bourgmestre et échevins prend les mesures adéquates (art. 7, § 2);
   - o calendrier : le scrutin doit avoir lieu dans les nonante jours qui suivent l'approbation du texte par l'exécutif régional (art. 7, § 1er); deux consultations portant sur une même question ne peuvent être organisées que si un délai de deux ans sépare la première consultation de la seconde; le conseil communal apprécie l'identité d'objet des consultations et peut limiter la demande de consultation aux questions nouvelles (art. 3, § 3).

9. Détermination des résultats : —
10. Communication des résultats : par le collège des bourgmestre et échevins à la population locale et aux autorités de tutelle (art. 8, al. 1er).
11. Effets de la mise en œuvre de la procédure : le conseil communal délibère sur les avis émis (art. 8, al. 2).
12. Contrôle de la régularité des opérations (le contrôle de la régularité de la saisine excepté) : par des témoins (art. 7, § 2).

CHAPITRE II

Propositions tendant à organiser un référendum ou une consultation populaire sur un objet déterminé

SECTION 1. Propositions tendant à organiser un référendum ou une consultation populaire sur un objet déterminé au niveau national

A. *Proposition de loi instituant une consultation populaire sur les réformes institutionnelles, déposée par MM. Lahaye, Vandenhaute et consorts* (Sénat, 198 (1981-1982), n° 1).

1. Collectivité politique à l'échelon de laquelle le référendum est organisé : l'État.
2. Nature de l'institution : référendum décisoire (voir rubrique n° 11*bis*).
3. Caractère du recours au référendum : obligatoire (art. 1er).
4. Saisine : (sans objet).

5. Autorité organisatrice : le gouvernement (art. 2 et 4).
6. Objet du référendum
6.1. Domaine matériel des questions : les réformes institutionnelles (intitulé).
6.2. Objet formel (art. 1er et 6) : les dispositions constitutionnelles révisées et leurs lois d'application (référendum normatif).
7. Libellé des questions : par le gouvernement (art. 2).
8. Mode de votation :
   - titulaires du droit de vote : les électeurs communaux (art. 2);
   - participation au scrutin : obligatoire (art. 3, al. 1er);
   - organisation : renvoi aux dispositions de la loi électorale communale (art. 3, al. 1er);
   - calendrier : —
9. Détermination des résultats :
   - Dépouillement : à l'échelon de la commune; les résultats communaux sont centralisés au niveau des provinces puis du Ministère de l'Intérieur (art. 3, al. 2 et 3).
10. Communication des résultats :
   - par le Premier ministre au Roi et aux Chambres législatives (art. 5).

11*bis*. Effet du résultat du référendum : suspensif. « En cas de rejet de la solution adoptée par le Parlement, l'application ou l'exécution de révision de la Constitution ou l'exécution de l'article 107*quater* [...] sont immédiatement suspendues. Aucun autre projet de même nature ne pourra être soumis aux Chambres avant la dissolution de celles-ci » (art. 6).

12. Contrôle de la régularité des opérations : modalités non précisées.

B. *Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, déposée par M. Dierickx* (Chambre 783 (1983-1984), n° 1).

Note : Le texte de la proposition de loi déposée à la Chambre par M. Dierickx et celui de la proposition déposée au Sénat par M. Trussart et consorts (625 (1983-1984), n° 1) sont identiques.

1. Collectivité politique à l'échelon de laquelle la consultation est organisée : l'Etat (art. 1er).
2. Nature de l'institution : consultation populaire.
3. Caractère du recours à la consultation : obligatoire (art. 1er).
4. Saisine : (sans objet).
5. Autorité organisatrice : renvoi aux dispositions législatives en matière électorale (art. 2, al. 1er).
6. Objet de la consultation (art. 1er) : l'installation de missiles nucléaires supplémentaires sur le territoire belge (référendum d'option).
7. Libellé de la question :
   - arrêté dans la proposition de loi;
   - réponse par « oui » ou par « non » (art. 1er).

8. Mode de votation :
   - titulaires du droit de vote : les électeurs généraux (art. 1er);
   - participation au scrutin : obligatoire (art. 2, al. 1er);
   - organisation : renvoi aux dispositions légales en matière électorale (art. 2, al. 1er);
   - calendrier : la consultation est organisée dans les quarante jours de la publication de la loi (art. 1er).
9. Détermination des résultats :
   - dépouillement : au chef-lieu de l'arrondissement électoral (art. 2, al. 3); les résultats sont transmis par le bureau principal de l'arrondissement au Ministre de l'Intérieur, qui les totalise (art. 5).
10. Communication des résultats :
   - par le ministre de l'Intérieur au Roi et aux Chambres législatives (art. 5).
11. Effets de la mise en œuvre de la procédure référendaire : limités à la communication des résultats (art. 5).
12. Contrôle de la régularité des opérations :
   - les candidats aux élections législatives du 8 novembre 1981, pour la Chambre des représentants, peuvent désigner un témoin effectif et un témoin suppléant par liste et par bureau pour assister aux opérations de vote, de rassemblement des bulletins et de dépouillement (art. 2, al. 2);
   - le Conseil d'Etat statue en assemblée générale sur les réclamations introduites contre les irrégularités des opérations; il rend sa décision dans les trente jours (art. 3).

C. *Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière déposée par MM. Trussart et consorts* (Sénat, 625 (1983-1984), n° 1).

Le texte de la proposition est identique à celui de la proposition de loi déposée à la Chambre par M. Dierickx, proposition examinée ci-dessus.

SECTION 2. Proposition tendant à organiser un référendum sur un objet déterminé au niveau de plusieurs collectivités politiques

Proposition de loi portant organisation d'un référendum relatif à la création et à la délimitation de la région de Bruxelles prévue à l'article 107quater de la Constitution, déposée par MM. Moureaux et consorts (Sénat, 9 (1981-1982), n° 1).

1. Collectivités politiques à l'échelon desquelles le référendum est organisé :
   - les communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (art. 2);
   - les communes ou sections de communes limitrophes de cet arrondissement (sur demande des électeurs) (art. 3).

2. Nature de l'institution : référendum décisoire (voir rubrique n° 11*bis*).
3. Caractère du recours au référendum :
   - o obligatoire dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (art. 1er et 2);
   - o facultatif dans les communes ou sections de communes limitrophes de cet arrondissement (art. 3).
4. Saisine (en ce qui concerne le référendum facultatif qui peut être organisé dans les communes ou sections de communes limitrophes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale) :
   - o Titulaires : 15 % des électeurs généraux de la commune ou de la section de commune (art. 3, al. 1er);
   - o Procédure et contrôle de la régularité de la saisine : —
5. Autorité organisatrice : l'Exécutif de la Région bruxelloise (art. 1er).
6. Objet du référendum

6.1. Domaine matériel des questions :
   - o les principes d'organisation des institutions de la région de Bruxelles prévus à l'article 107*quater* de la Constitution (art. 2);
   - o le rattachement de certaines communes ou sections de communes au territoire de la Région bruxelloise; cette deuxième question n'est posée que dans le cadre des référendums facultatifs qui peuvent être organisés dans les communes limitrophes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (art. 3).

6.2. Objet formel :
loi prise en application de l'article 107*quater* de la Constitution (référendum d'option).

7. Libellé des questions :
   - o arrêté dans la proposition de loi (art. 2 et 3);
   - o les réponses s'expriment par oui ou par non (art. 2).
8. Mode de votation :
   - o titulaires du droit de vote : les électeurs généraux de Bruxelles-Capitale et éventuellement des communes ou sections de communes limitrophes (art. 2 et 3);
   - o caractère obligatoire de la participation au scrutin : non précisé;
   - o calendrier : le référendum est organisé dans les 60 jours de l'entrée en vigueur de la loi (art. 1er).
9. Détermination des résultats :
   - o Dépouillement : dans les communes ou sections de communes limitrophes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale où un référendum facultatif a été organisé, il est procédé en premier lieu au dépouillement des réponses à la question relative au territoire de la région de Bruxelles; si une majorité se prononce en faveur du rattachement à la région, il est procédé au dépouillement des réponses à la question concernant les institutions de la région (art. 3, al. 2);
   - o Les propositions relatives aux institutions de la région de Bruxelles sont réputées acceptées, si elles recueillent l'« adhésion majoritaire » des électeurs; lorsqu'il a été procédé au dépouillement des réponses à la question relative aux institutions régionales qui peut être posée dans les communes limitrophes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, ces résultats sont ajoutés à ceux qui sont obtenus dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale (art. 3, al. 2 et art. 4).
10. Communication des résultats : par proclamation dont les modalités sont déterminées par arrêté du président de l'Exécutif de la Région bruxelloise (art. 3, 4 et 6).
11*bis*. Effets des résultats du référendum sur l'ordonnancement juridique :
   - o Au cas où la question relative aux institutions recueille l'« adhésion majoritaire » des électeurs, « le pouvoir législatif doit consacrer la décision dans un délai de six mois à compter de la proclamation des résultats du référendum » (art. 4);
   - o En l'absence de promulgation de ladite loi à l'expiration du délai de six mois, les électeurs de la région telle qu'elle aura été délimitée par l'effet des référendums facultatifs organisés dans les communes limitrophes, sont convoqués en vue d'élire une assemblée constituante ayant pour mission d'élaborer et de voter la loi fondamentale organique de la Région bruxelloise (art. 5).
12. Contrôle de la régularité des opérations (le contrôle de la régularité de la saisine excepté) : modalités non précisées.

Conclusion

Le droit positif belge ne connaît pas le référendum décisoire, qu'il soit normatif ou d'option. Par ailleurs, les controverses relatives à la constitutionnalité des consultations populaires organisées au niveau national ou à la légalité des consultations pratiquées à l'échelon local ne sont pas closes.

Au cours de la présente législature, les parlementaires ont manifesté un regain d'intérêt pour ces mécanismes de participation directe du citoyen à la vie politique, qui s'est traduit par un foisonnement de propositions de loi et de décret en la matière; certaines constituent des innovations. En effet, si comme par le passé, il est proposé de soumettre à l'avis des citoyens les grands problèmes de l'heure — en 1897, la suppression du remplacement et la réorganisation de l'armée, en 1983, l'implantation des missiles de croisière ([162]) —, aujourd'hui de nombreuses propositions tendent à ériger la consultation populaire, voire le référendum décisoire, en *institution permanente* et à reconnaître aux *citoyens* le droit de prendre l'*initiative* de déclencher l'organisation de telles consultations.

*
**

Une première constante et une première tension apparaissent ainsi immédiatement : méfiants vis-à-vis d'une institution nouvelle qui priverait peut-être la démocratie représentative de ses vertus traditionnelles de modération et de compromis et qui pourrait modifier profondément les relations entre assemblées, pouvoir exécutif et partis, les hommes politiques n'ont pas voulu soumettre à révision les dispositions de la Constitution qui interdisent l'usage du référendum décisoire. Certaines propositions de loi formulées sous la présente législature tendent néanmoins à instituer de tels référendums.

Dans l'état actuel du droit constitutionnel, le débat se circonscrit toutefois, sur le plan juridique, à l'admissibilité de la consultation populaire.

Les objections soulevées à l'encontre de la constitutionnalité ou de la légalité de celle-ci nous paraissent d'un poids inégal. Le grief le plus fondé qui puisse être adressé à l'organisation de pareille consultation nous semble être son caractère éventuellement contraignant, dans les faits, à l'égard des pouvoirs publics. Car soutenir, comme le firent le C.E.R.E. et la majorité parlementaire de 1950 ([163]), que l'autorité organisatrice d'une consultation n'est pas liée par le résultat du vote, n'est-ce pas faire bien peu de cas de l'opinion exprimée, dans un régime

(162) Voy. *infra*, l'annexe au présent rapport.
(163) Voy. *supra*.

démocratique, par une majorité peut-être massive de l'électorat? Pourra-t-on prétendre que les élus conservent la liberté de se prononcer autrement que leurs électeurs, devant lesquels ils devront se représenter un jour?

En droit pur, la question appelle probablement une réponse affirmative. Mais le droit constitutionnel ne saurait faire totalement abstraction du fait et des leçons de la science politique.

Dans la réalité, « l'énergie propre au suffrage universel » empêchera les représentants du peuple d'aller contre « la volonté clairement et solennellement exprimée » par le corps électoral ([164]). Par ailleurs, ne serait-ce pas tenir le peuple en état de minorité prolongée que de lui demander son avis en soulignant par avance qu'en aucun cas, le pouvoir politique ne s'estimera lié par l'avis ainsi exprimé? ([165]). Une telle attitude peut se concevoir en théorie; résisterait-elle à l'épreuve des faits?

Dès lors qu'on est d'avis que la distinction entre le référendum décisoire et la consultation populaire revêt un caractère assez formel — comme les expériences étrangères semblent l'attester, sauf dans les cas où la réponse à la question se révèle ambiguë —, il est permis de se demander si les objections élevées à l'encontre du référendum décisoire ne doivent pas être prises en considération lors de l'examen de l'admissibilité de la consultation populaire.

*
**

La question de l'opportunité d'organiser une consultation populaire ne saurait non plus être éludée par les autorités politiques. Parmi les éléments d'appréciation à prendre en considération sur ce plan, il en est trois qui méritent d'être rappelés.

D'une part, aux niveaux national, communautaire et régional, la consultation des citoyens ne risque-t-elle pas de faire apparaître crûment les divisions de l'opinion publique selon les appartenances communau-

(164) Selon l'expression de J.-M. Denquin, *Référendum et plébiscite*, Paris, L.G.D.J., 1976, p. 290. On relève que la doctrine belge s'est abstenue de critiquer la consultation locale à ce point de vue (voy. *supra*, I[re] partie, chap. III).
(165) J.-F. Aubert s'exprime comme suit, dans sa « grammaire comparée du référendum populaire », à propos de la consultation populaire : « Le référendum consultatif est presque une contradiction dans les termes : il est bien étonnant qu'un peuple adulte se contente du rôle de donneur d'avis. Mais, en réalité, nous ne connaissons pas d'exemple où un Parlement ait ignoré une opinion populaire clairement exprimée. S'il est arrivé qu'une majorité de députés finissent par décider contre une majorité de citoyens, c'est que du temps avait passé et que des élections nouvelles avaient révélé des sentiments nouveaux. [...] Cette retenue est tout à fait compréhensible, car de deux choses l'une : ou bien on pratique un régime purement représentatif et on donne toutes les compétences au Parlement, par crainte des passions populaires; mais alors on n'interroge pas le peuple, sauf pour former le Parlement lui-même. Ou bien on reconnaît au peuple des compétences directes, on l'interroge sur certaines affaires, mais alors sa réponse fait loi, soit en droit, soit en fait. Si un Parlement veut, à la fois, connaître l'avis des citoyens et conserver sa liberté, il fera mieux d'ordonner un sondage d'opinion. Le risque d'erreur qui s'attache à ce genre d'opération est suffisamment établi pour qu'une décision contraire des députés n'apparaisse pas comme une provocation » (article cité, p. 483).

taires, politiques ou philosophiques et, par voie de conséquence, de les renforcer? D'autre part, parce que les résultats de la consultation risquent toujours de lier les élus, le couperet de l'opinion populaire n'ôte-t-il pas au système d'expression de la volonté générale la souplesse que lui confère le parlementarisme — spécialement si la consultation est normative — alors qu'il n'est pas interdit de croire que la démocratie y trouve une garantie du respect que la majorité doit à l'opposition (166)? Enfin, on observera que l'introduction de la consultation normative, qu'elle soit préalable ou postérieure à l'adoption de la norme, dans le processus actuel de confection de la loi nationale alourdirait considérablement celui-ci (167).

*
**

Le libellé de la question à poser constitue également un problème délicat. Trop précis, il ferait de la consultation d'option une consultation quasi normative qui, on vient de le lire, nous paraît la moins recommandable. Trop vague, il priverait la consultation d'une bonne partie de son utilité. Par ailleurs, la difficulté de donner à la question une formulation neutre ainsi que celle d'empêcher qu'une question unique, appelant une seule réponse, ait pour objet un ensemble de problèmes logiquement distincts, devraient aussi retenir l'attention.

*
**

La composition du corps des suffragants suscite d'autres interrogations. Dès l'instant où les individus consultés n'émettent qu'un avis, il est légitime de se demander si la consultation d'autres personnes que les citoyens belges est exclue. La pratique communale semble indiquer à cet égard que tous les *habitants* de la collectivité considérée peuvent être invités à conseiller les autorités publiques, sans distinction de nationalité ou de domicile électoral. La politique de ces autorités intéresse en effet non seulement les Belges réunissant les conditions nécessaires à l'exercice du droit de vote, mais aussi les étrangers résidant dans le ressort territorial où est organisée la consultation (168), de même que tous ceux qui y possèdent une résidence secondaire.

(166) La consultation au niveau local ne s'expose pas à ces mêmes griefs en raison de ses objets mêmes : les intérêts exclusivement provinciaux ou communaux en circonscrivent les thèmes potentiels (Const., art. 31).

(167) L'observation est de moindre importance en ce qui concerne l'élaboration des décrets, en raison de l'abandon du système bicaméral au niveau des institutions politiques des Communautés et des Régions.

(168) En ce sens : amendement de M. Deleuze à l'article 2, § 1er, de la proposition de décret de MM. Lagasse et Lepaffe portant organisation de la consultation populaire dans la Communauté française (*doc. C.C.F.*, sess. 1982-1983, n° 104/3 du 16 février 1984); proposition de loi de MM. Humblet et de Wasseige instaurant le référendum d'avis dans les communes, art. 8, al. 1er (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 1981-1982, n° 292/1 du 24 juin 1982); proposition de loi de MM. Lallemand et consorts sur la consultation populaire des habitants des communes, art. 1er, § 2 (*doc. parl.*, Sénat, sess. 1983-1984, n° 700/1 du 30 mai 1984).

A l'inverse, rien ne s'oppose à ce que l'autorité organisatrice ne consulte qu'une partie des habitants de la collectivité considérée, à savoir ceux qui sont directement intéressés par les questions posées (169).

*
**

La dernière particularité relevée conduit à s'interroger sur la nature profonde de la consultation populaire. Ce n'est plus le citoyen qui est appelé à participer directement à la prise de décision; c'est l'habitant ou l'usager. Il ne s'agit donc plus d'un droit politique réservé aux nationaux. Dans cette mesure, la consultation populaire apparaît moins comme une institution de démocratie directe au sens strict que comme un moyen de développer l'intérêt des gouvernés pour les affaires publiques (170). A moins qu'il ne s'agisse d'un premier pas vers l'élargissement du corps électoral en Belgique?

(169) En ce sens, voy. la proposition précitée de MM. Lagasse et Lepaffe, art. 2 et 3; les amendements proposés par MM. Lagasse et Biefnot (*doc. C.C.F.*, sess. 1982-1983, n° 104/2 du 9 février 1984); la proposition de loi précitée de MM. Lallemand et consorts, art. 9.

(170) C'est en s'inspirant de ces considérations que les pouvoirs publics apprécieront l'opportunité de rendre la participation au scrutin obligatoire ou facultative.

ANNEXE

Liste des propositions de loi, de décret ou de résolution tendant à organiser une consultation populaire sur un objet déterminé ou à ériger le référendum en institution permanente (171)

A. *Propositions de loi ou de résolution soumises au Sénat ou à la Chambre des représentants*

— Proposition de loi concernant la suppression du remplacement et la réorganisation de l'armée, déposée par MM. Janson et Houzeau de Lehaie (*Sénat, session 1896-1897, n° 110, séance du 18 mai 1897*).
Non prise en considération (21 mai 1897).

— Proposition de loi établissant une consultation populaire sur la question de la réforme électorale, déposée par MM. Lorand et consorts (*Chambre, session 1898-1899, n° 229, séance du 4 juillet 1899*).
Rejet de l'article premier (25 octobre 1899).

— Proposition de loi instituant une consultation des électeurs au sujet de l'adoption de dispositions constitutionnelles supprimant le vote plural et instituant la représentation proportionnelle pour les élections législatives, provinciales et communales, déposée par MM. Janson et consorts (*Chambre, session 1900-1901, n° 200, séance du 11 juin 1901*).
Non prise en considération (28 juin 1901).

— Proposition de loi organisant une consultation du corps électoral sur l'acquisition de la colonie du Congo, déposée par M. Hanrez (*Sénat, session 1907-1908, n° 80, séance du 31 mars 1908*).
Non prise en considération (8 avril 1908).

— Proposition de loi organisant une consultation du corps électoral sur la proposition d'acquisition de la colonie du Congo, déposée par MM. Hubin et consorts (*Chambre, session 1907-1908, n° 158, séance du 9 avril 1908*).
Non prise en considération (24 avril 1908).

— Proposition de loi instituant une consultation des électeurs au sujet de l'opportunité de la révision de la Constitution, déposée par MM. Lorand et consorts (*Chambre, session 1912-1913, n° 208, séance du 17 avril 1913*).
Sans suite.

— Proposition de loi de M. Buyl tendant à consulter le corps électoral sur l'emploi des langues en matière administrative.
Non imprimée (Chambre, décembre 1920).

— Proposition de loi tendant à organiser la consultation des quatre provinces flamandes sur le maintien ou la suppression de l'Université française de Gand, déposée par M. Mathieu (*Chambre, session 1922-1923, n° 405, séance du 19 juillet 1923*).
Rapport fait au nom de la Section centrale par M. de Liedekerke (*Chambre, session 1922-1923, n° 420, séance du 24 juillet 1923, p. 1854-1855*).
Rejet de l'article premier (27 juillet 1923).

(171) Nous remercions le Bureau de coordination du Conseil d'Etat et les services des Assemblées de l'aide qu'ils nous ont aimablement apportée pour l'établissement de la présente liste, arrêtée au 1er octobre 1984.

— Proposition de loi instituant une consultation nationale au sujet de la question royale, déposée par M. Carton de Wiart (*Chambre, session 1944-1945, n° 144, séance du 17 juillet 1945*).
Rapport de M. Rey et note de la minorité (*Chambre, session 1945-1946, n° 37, séance du 13 décembre 1945*).
Rejet à parité de voix en commission.

— Proposition de loi instituant une consultation nationale au sujet de la question royale, déposée par MM. Struye et consorts (*Sénat, session extraordinaire 1946, n° 76*).
Rapport des commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur (*Sénat, session 1947-1948, n° 526, réunion du 5 octobre 1948*).
Rejet (20 octobre 1948).

— Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet de la question royale, déposée par MM. Struye et consorts (*Sénat, session extraordinaire 1949, n° 5, séance du 26 juillet 1949*).
Proposition ayant donné lieu à la loi du 11 février 1950 instituant une consultation populaire au sujet de la Question royale (*Mon. b.*, 17 février 1950; *Pasin.*, 1950, p. 50).

— Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet de la question wallonne, déposée par MM. Destenay et consorts (*Chambre, session 1949-1950, n° 189*).
Renvoyée en section le 7 février 1950.

— Projet de loi modifiant les limites de provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen.
Amendements proposés par MM. Gillon et consorts (*Sénat, session 1961-1962, n° 300, 3 juillet 1962*).
Sous-amendement proposé par MM. Gillon et consorts (*Sénat, session 1961-1962, n° 396, 6 octobre 1962*).
Rejet (9 octobre 1962).

— Proposition tendant à l'institution d'une commission d'enquête du Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi modifiant les limites de provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen, de MM. Housiaux et consorts (*Sénat, session 1961-1962, n° 390, 4 octobre 1962*).
Sans suite.

— Proposition tendant à instituer une commission d'enquête ayant pour mission de recueillir éventuellement l'avis des populations intéressées par les modifications des territoires de provinces et communes prévues dans le projet de loi modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes, de MM. Terwagne et consorts (*Chambre, 435 (1961-1962), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des réformes institutionnelles de l'Etat belge, déposée par MM. Dejace et consorts (*Chambre, 948 (1964-1965), n° 1*).

Sans suite.

— Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des réformes institutionnelles de l'Etat belge, déposée par MM. Burnelle et consorts (*Chambre, 31 (1965-1966), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi organisant une consultation de la population bruxelloise au sujet d'un statut spécial pour la région de Bruxelles, déposée par MM. Defosset et consorts (*Chambre, 433 (1966-1967), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi instituant des consultations populaires au sujet des problèmes institutionnels et linguistiques, déposée par MM. Jottrand et consorts (*Sénat, session 1968-1969, n° 292, 27 mars 1969*).
Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution par M. Custers sur les propositions de loi n° 292 et n° 326 (*Sénat, session 1969-1970, n° 400, 20 mai 1970*).
Rejet (4 juin 1970).

— Proposition de loi instaurant le référendum d'avis dans les communes, déposée par MM. Gendebien et consorts (*Chambre, 687 (1975-1976), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution, déposée par M. Mundeleer (*Chambre, 994 (1976-1977), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution, déposée par M. Mundeleer (*Chambre, 434 (1977-1978), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution, déposée par M. Mundeleer (*Chambre, 448 (1979-1980), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi instituant un référendum sur le projet communautaire du gouvernement après son vote par le Parlement, déposée par M. Lahaye (*Sénat, 425 (1979-1980), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi priant le peuple de décider de l'existence et de l'organisation de l'Etat, déposée par M. De Meyer (*Sénat, 491 (1979-1980), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi portant organisation d'un référendum relatif à la création et à la délimitation de la Région de Bruxelles prévue à l'article 107*quater* de la Constitution, déposée par MM. Moureaux et consorts (*Sénat, 692 (1980-1981), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi portant organisation d'un référendum relatif à la mise en œuvre et à la délimitation de la Région wallonne prévue à l'article 107*quater* de la Constitution, déposée par MM. Bonmariage et consorts (*Sénat, 693 (1980-1981), n° 1*).
Sans suite.

— Proposition de loi portant organisation d'un référendum relatif à la création et à la délimitation de la Région de Bruxelles prévue à l'article 107*quater* de la Constitution, déposée par MM. Moureaux et consorts (*Sénat, 9 (1981-1982), n° 1*).
Prise en considération le 29 janvier 1982.

— Proposition de loi relative à la participation des citoyens à la vie communale, déposée par M. Thys (*Chambre, 46 (1981-1982), n° 1*).
Prise en considération le 10 juin 1982.

— Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution, déposée par M. Mundeleer (*Chambre, 49 (1981-1982), n° 1*).
Non prise en considération au 1er octobre 1984.

— Proposition de loi instituant une consultation populaire sur les réformes institutionnelles, déposée par MM. Lahaye, Vandenhaute et consorts (*Sénat, 198 (1981-1982), n° 1*).
Prise en considération le 22 avril 1982.

— Proposition de loi instaurant le référendum d'avis dans les communes, déposée par MM. Humblet et de Wasseige (*Sénat, 292 (1981-1982), n° 1*).
Prise en considération le 8 juillet 1982.

— Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire, déposée par MM. Trussart et consorts (*Sénat, 312 (1981-1982), n° 1*).
Prise en considération le 14 octobre 1982.

— Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire, déposée par MM. Deleuze et Daras (*Chambre, 429 (1982-1983), nos 1 et 2*).
Prise en considération le 25 novembre 1982.

— Proposition de loi instituant la consultation populaire, déposée par MM. L. Michel et R. Henrion (*Chambre, 578 (1982-1983), n° 1*).
Prise en considération le 17 mars 1983.

— Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, déposée par M. Dierickx (*Chambre, 783 (1983-1984), n° 1*).
Non prise en considération au 1er octobre 1984.

— Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, déposée par MM. Trussart et consorts (*Sénat, 625 (1983-1984), n° 1*).
Prise en considération le 22 décembre 1983.

— Proposition de loi organisant les consultations de la population ou référendums, déposée par MM. Deroubaix, Hendrick et Delahaye (*Chambre, 813 (1983-1984), n° 1*).
Non prise en considération au 1er octobre 1984.

— Proposition de loi sur la consultation populaire des habitants des communes, déposée par MM. Lallemand et consorts (*Sénat, 700 (1983-1984), n° 1*).
Prise en considération le 11 octobre 1984.

B. *Propositions de décret* ([172])

Conseil régional wallon

— Proposition de décret instituant le référendum d'initiative populaire, déposée

(172) Au 1er octobre 1984, le Conseil flamand n'était pas saisi de propositions tendant à prescrire l'organisation de consultations populaires.

par M. Michel et consorts (*Conseil régional wallon, 58 (1982-1983), n° 1*).
Non prise en considération au 1er octobre 1984.

Conseil de la Communauté française

— Proposition de décret portant organisation de la consultation populaire, déposée par MM. Lagasse et Lepaffe (*Conseil de la Communauté française, 104 (1982-1983), nos 1 à 4*).
Prise en considération le 31 mai 1983.
Communication du Président du Conseil de la Communauté française en séance publique du 7 mars 1984, relative à la motion adoptée par le *Vlaamse Raad* le 6 mars 1984 demandant que la procédure soit suspendue en vue d'organiser une concertation en application de l'article 32, § 1er, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

CANADA

par Gérald A. Beaudoin
Professeur à l'Université d'Ottawa