

L'INTRODUCTION DU RÉFÉRENDUM EN DROIT BELGE

PAR

Yves LEJEUNE

CHARGÉ D'ENSEIGNEMENT À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

ET

Jacques REGNIER

AUDITEUR AU CONSEIL D'ETAT.

Traiter de l'introduction du référendum en Belgique, c'est d'abord rappeler les obstacles constitutionnels qui jalonnent la route de la réforme. Car la Constitution belge est celle d'un Etat qui a choisi délibérément la voie du parlementarisme, c'est-à-dire une forme de régime représentatif. En cantonnant le citoyen dans une fonction purement électorale, elle semble lui interdire de participer à l'élaboration des grandes décisions politiques : réviser la Constitution, faire (ou défaire) la loi ou le décret (section 1) (1).

Traiter du référendum en Belgique est par ailleurs impossible sans faire référence aux nombreuses propositions de loi ou de décret qui, sur ce thème, étaient pendantes devant l'une ou l'autre assemblée législative au 1^{er} janvier 1985. Utilisent-elles le même langage ? Font-elles du référendum une institution permanente ou sont-elles des propositions de circonstance ? A quelles techniques recourent-elles pour organiser la consultation du corps électoral ? Quels effets prêtent-elles au résultat du scrutin ? Sur tous ces points, comme sur les suggestions originales contenues dans certaines propositions, une synthèse est sans doute nécessaire (section 2).

Mais traiter du référendum en Belgique, c'est aussi, pour le constitutionnaliste, rappeler quelques principes sur lesquels re-

(1) La question de l'introduction du référendum au niveau *local* est examinée par M. P. LEWALLE, *infra*, pp. 227 et suiv.

pose notre démocratie, en soulignant que l'usage de l'institution référendaire ne pourrait en aucun cas tenir ces principes en échec. C'est encore, pour lui, l'occasion d'évoquer, sur le plan de la technique juridique, les perspectives de démocratie directe qui lui semblent les plus respectueuses des particularités de notre système politique (section 3).

SECTION 1. — LES OBSTACLES CONSTITUTIONNELS (2)

On examinera le statut actuel de l'institution référendaire au regard des règles relatives à la révision de la Constitution et à l'élaboration de la loi ou du décret. A chaque niveau, il conviendra de distinguer le *référendum* décisoire, par lequel le corps électoral prend une décision juridiquement obligatoire, et la *consultation populaire*, par laquelle le corps électoral se borne à exprimer un avis qui ne lie pas en droit (3).

§ 1^{er}. — *En matière constitutionnelle*

A tout seigneur, tout honneur : c'est par la révision constitutionnelle que l'on entreprend ce tour d'horizon. Le Congrès national a confié le pouvoir constituant dérivé à des Chambres législatives intégralement renouvelées, statuant à une majorité qualifiée sur les points soumis à révision par une déclaration des Chambres précédentes et du Roi (art. 131).

a) Le peuple belge, au nom duquel le Constituant *originaire* jeta les fondements de l'Etat et de son système juridique, ne pourrait-il reprendre l'exercice du pouvoir fondateur que son porte-parole initial attribua en 1831 à des organes appropriés ? La réponse ne peut qu'être négative. Comme on ne saurait admettre une procédure de révision qui ne se déroule pas conformément au droit existant, force est de rejeter pareille thèse qui provoquerait une rupture de la continuité constitutionnelle.

(2) Pour une analyse plus développée des données constitutionnelles relatives au référendum et à la consultation populaire, voy. Y. LEJEUNE et J. REGNIER, rapport belge dans *Référendums*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), 1985, pp. 17-34.

(3) Cette définition de la consultation populaire fait abstraction des titulaires de la saisine, c'est-à-dire de la détermination de ceux qui ont le droit de provoquer l'organisation de pareil scrutin (autorité exécutive, fraction d'une assemblée, groupe de citoyens). Pour une définition plus restrictive, voy. B. KNAPP, « Principes et modalités de la démocratie directe », *supra*, pp. 84-85.

Seule une révision constitutionnelle pourrait donner au peuple la parole que ses représentants ne lui ont jamais reconnue.

b) Les citoyens ne participent pas non plus à l'œuvre du pouvoir constituant *dérivé*. Tout au plus, sont-ils appelés à élire les Chambres constituantes et, par leur vote, à exprimer leurs préférences dans le débat constitutionnel que devront trancher leurs élus (4). Mais, dès la première révision, en 1893, il est apparu que la compétition entre les partis, les enjeux politiques multiples du scrutin comme la complexité et la diversité des problèmes soumis aux électeurs empêchent en fait ceux-ci de se prononcer en connaissance de cause sur les changements qui devraient être apportés à la Constitution.

Si l'intention du Congrès national était bien d'imposer au Constituant l'obligation de connaître le sentiment du pays sur la révision projetée, il est clair que le but poursuivi peut être difficilement atteint par cette voie. Le pouvoir législatif réaliserait, sans doute, cet objectif en prescrivant une *consultation populaire* sur l'opportunité d'une révision à entreprendre, sur la déclaration de révision ou même sur les propositions concrètes de révision. En ce sens, il se conformerait à la volonté du Constituant (5). Mais il est permis de se demander si le couperet de l'opinion populaire exprimée aussi abruptement ne compromet pas la liberté de jugement des Chambres, autre dogme constitutionnel fréquemment invoqué en la matière (6).

Quant au référendum *décisoire* en matière constitutionnelle, il est clairement exclu par l'article 25 de la Constitution, combiné avec l'article 131 : comme les pouvoirs constitués, le pouvoir constituant dérivé ne peut statuer que « de la manière établie par la Constitution ».

§ 2. — *En matière législative*

La Constitution prohibe aussi le *référendum* législatif. La loi — qu'elle pose des règles générales et abstraites ou qu'elle contienne une décision concrète ou d'espèce — est l'œuvre collective

(4) Cette préoccupation, toute logique qu'elle puisse paraître, ne semble pas cependant avoir été exprimée au cours des travaux du Congrès national.

(5) Il lui faudrait naturellement respecter aussi les limites matérielles et chronologiques que la Constitution assigne à l'opération révisionniste.

(6) Voy. à cet égard *infra*, § 2.

du Roi, de la Chambre des représentants et du Sénat (Const., art. 26) ; le corps électoral ne peut participer directement à sa conception, puisque tous les pouvoirs de l'Etat s'exercent conformément aux prescrits constitutionnels.

La Constitution ne prévoit pas non plus la *consultation populaire* en matière législative. L'interdirait-elle implicitement ? On invoque en ce sens trois arguments principaux.

Le premier est d'ordre historique. Il est tiré des tentatives d'introduction du référendum décisoire ou consultatif dans la Constitution : le référendum royal de Léopold II auquel le gouvernement Beernaert finit par renoncer ; le référendum de partage réglant les cas de conflit entre les Assemblées, dont le Sénat ne voulut pas en 1921 ; la consultation préalable au vote d'un projet de loi, qui, la même année, ne recueillit pas la majorité des deux tiers à la Chambre ; et les nombreuses propositions tendant à insérer, dans les déclarations de révision de 1954, 1978 et 1981, des amendements visant à permettre l'instauration du référendum d'avis, qui ont toutes été repoussées par les Chambres préconstituantes (7). Le rejet de ces projets ou propositions indiquerait sans équivoque que la Constitution défend de recourir à la consultation populaire.

A cette argumentation, on peut objecter qu'au cours des révisions constitutionnelles de 1892-1893 et de 1920-1921, des opinions divergentes se sont exprimées à cet égard (8) ; et qu'au demeurant, il n'appartient pas à une branche du pouvoir législatif d'interpréter la Constitution par voie d'autorité.

Un second argument repose sur l'article 32 qui, proclamant que « les membres des deux Chambres représentent la Nation », pourrait être considéré comme érigeant le régime représentatif en règle constitutionnelle contraignante. Encore faut-il savoir ce que l'on entend par « régime représentatif ». Si Esmein (9) considérerait encore à la fin du siècle dernier que l'opinion du pays devait exclusivement s'exprimer par la bouche de ses représentants, Duguit réconcilia sur le plan théorique démocratie et mandat représentatif. Une démocratie représentative, a-t-il écrit,

(7) Voy. Y. LEJEUNE et J. REGNIER, *op. cit.*, pp. 22-26.

(8) *Ibid.*, pp. 27-28.

(9) A. ESMEIN, « Deux formes de gouvernement », *R.D.P.*, 1894, I, pp. 15-41 ; du même auteur, ses *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e éd. revue par H. NEZARD, Paris, Sirey, 1927, t. I^{er}, pp. 435 et suiv.

doit rechercher les procédés susceptibles d'assurer « la conformité exacte et constante de la volonté parlementaire à la volonté du corps des citoyens » (10). Destinée à éclairer les élus sur cette opinion, la consultation populaire lui semble donc parfaitement compatible avec l'essence même du système représentatif. Nous pourrions ajouter que la consultation des électeurs ne bouleverse pas l'économie du régime parlementaire comme le ferait le référendum de décision (11).

Dans nos démocraties occidentales que les moyens contemporains de communication sociale ont progressivement assujetties au contrôle de l'opinion publique, il n'est plus possible de soutenir que le régime représentatif confère une liberté absolue aux représentants de la Nation. Ceux-ci sont simplement présumés avoir correctement interprété la volonté du pays. Si le corps électoral venait à renverser cette présomption, ceux qui le représentent auraient le devoir de s'incliner. La liberté d'action des pouvoirs constitués ne pourrait en effet subsister là où l'opinion publique se serait clairement exprimée.

L'économie générale de la Constitution paraît confirmer ces considérations car si la volonté parlementaire ne devait pas — juridiquement — tenir compte de l'opinion publique, pourquoi aurait-on constitutionnalisé le suffrage universel et la représentation proportionnelle ? La combinaison de ces deux principes tend précisément à faire des Assemblées parlementaires un miroir fidèle de l'opinion du pays dans sa diversité.

Un troisième argument est le caractère en fait contraignant que pourrait revêtir l'avis du corps électoral envers les Chambres et le Roi. Ceux-ci ne seraient plus libres de la décision à prendre (12).

(10) *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, Fontemoing & Cie, 1928, t. II, p. 636. Dans le même sens, voy. E. PISIER, « Le peuple et les sages — Le référendum et le Conseil constitutionnel », *Esprit*, décembre 1984, p. 140.

(11) Le droit comparé enseigne cependant que la combinaison du référendum de décision et du parlementarisme est parfaitement réalisable. Voy. à cet égard le rapport de B. KNAPP, *supra*, pp. 75-77.

(12) En ce sens, voy. par ex. A. ESMEIN, *op. cit.*, p. 461 ; J.-M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, Paris, L.G.D.J., 1976, p. 290 ; P. HYMANS justifiait son opposition à la consultation populaire en ces termes : « Il est des conseils qui sont des ordres et, du moment où l'on donne la parole à la nation, la nation parle en souveraine : elle commande » (*Ann. parl., Chambre*, séance du 31 mai 1921, p. 1399 ; voy. également l'intervention de WOESTE, *id.*, p. 1403).

Il est vrai que cette situation pourra se présenter lorsque l'opinion publique se sera prononcée massivement en faveur d'une solution déterminée. Ce qu'on ne saurait prévoir avec certitude. Toute consultation est donc a priori susceptible de lier moralement le législateur et le gouvernement.

La portée de l'objection mérite cependant d'être précisée au regard des exigences constitutionnelles.

L'effet contraignant de la consultation, s'il se produit, confère sans doute un caractère assez formel à la distinction entre le référendum décisoire et la consultation populaire, du point de vue de la politique. Néanmoins, même dans ce cas, la consultation populaire ne produit juridiquement aucune décision. Celle-ci reste l'œuvre des pouvoirs publics compétents. En droit, la consultation populaire ne se mue donc jamais en référendum décisoire ; partant, le grief d'inconstitutionnalité formulé à l'encontre de la procédure référendaire ne peut lui être adressé.

Demeure la question de la liberté des gouvernements dans l'exercice de leur compétence d'attribution. En certaines circonstances, elle sera vinculée dans les faits. Est-ce admissible, dans l'état actuel du droit constitutionnel ?

Une constatation s'impose, à notre avis, à qui veut répondre à cette interrogation.

La procédure d'élaboration de la loi fixée par la Constitution tend à ce que l'œuvre législative soit le fruit d'un débat ouvert jusqu'à son terme. Au cours de ces délibérations, toutes les tendances de l'opinion peuvent s'exprimer sur un pied d'égalité ; chaque élu prend position publiquement et s'expose à être critiqué en raison de ses choix.

Ces traits caractéristiques du parlementarisme, qui constituent une garantie essentielle du respect que la majorité doit à la minorité dans une démocratie, seraient altérés si d'aucuns tiraient parti de l'énergie propre au suffrage universel pour décréter que la discussion au sein des assemblées n'a plus d'objet dès lors que la volonté populaire s'est clairement exprimée.

Dans les cas où ce risque ne pourrait être écarté, en raison, par exemple, de la formulation des questions posées, l'inconstitutionnalité du recours à la consultation populaire nous paraîtrait établie.

§ 3. — *En matière décrétable*

Les mêmes question ne sauraient manquer de se poser à propos du décret communautaire ou régional. Et de recevoir des réponses similaires.

La Constitution confie le pouvoir décrétable à des organes « composés de mandataires élus », comme disent les articles 59^{ter} et 107^{quater}. Elle précise qu'au sein des communautés, des « conseils » sont appelés à exercer cette fonction (art. 59^{bis} et *ter*). La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 y associe les exécutifs, d'ailleurs composés eux aussi de mandataires élus. Dans l'état actuel de ces dispositions constitutionnelles et légales, le référendum décrétable est donc interdit.

Quant à la consultation populaire en matière décrétable, aucun de ces textes n'en fait mention, soit pour l'admettre, soit pour la prohiber. Toutefois, l'esprit du régime politique mis en place dans les communautés et dans les régions est analogue à celui qui prévaut au niveau national. Sans doute le principe représentatif n'y est-il pas explicitement affirmé. Mais en imposant l'élection des exécutifs par les conseils (13), en organisant une procédure de « méfiance constructive » (14) et en devant exclure, à cause de la composition des conseils, toute dissolution prononcée par les exécutifs (15), le législateur spécial a assuré la prépondérance juridique des assemblées communautaires et régionales, faisant ainsi une sorte de régime conventionnel. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le système représentatif y apparaît comme le mode privilégié d'expression de la volonté collective. L'organisation de consultations populaires à ce niveau ne paraît toutefois pas totalement exclue, pour les mêmes motifs que ceux qui ont été évoqués à propos de la consultation nationale (16).

(13) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 59.

(14) Loi spéciale, art. 71.

(15) Sauf en ce qui concerne la Communauté germanophone, les conseils sont composés de parlementaires nationaux élus directement par le corps électoral (loi spéciale, art. 24, 25, 28 et 29), à telle enseigne qu'un conseil dissous par un exécutif n'aurait pu être renouvelé avant les élections législatives suivantes.

(16) Comme il n'y a pas, à proprement parler, de corps électoral dans les communautés (à l'exception de la Communauté germanophone) et les régions, le caractère représentatif du système politique applicable dans ces collectivités doit s'apprécier principalement par rapport au régime électoral national. Quant aux élections pour le Conseil de la Communauté germanophone, elles se font également au suffrage universel et selon le système de la représentation proportionnelle.

SECTION 2. — LES INITIATIVES PARLEMENTAIRES (17)

Lors de l'examen des arguments d'inconstitutionnalité invoqués à l'encontre de la consultation populaire, il a été rappelé que les Chambres ont discuté à plusieurs reprises l'opportunité d'insérer dans la Constitution des dispositions relatives au référendum. Ce fut déjà le cas lors de la première révision de la Constitution, en 1893.

Mais pour mesurer de façon précise l'intérêt manifesté par certains parlementaires en faveur du référendum, on ne peut s'en tenir à l'évocation des seuls travaux des Chambres préconstituantes et constituantes. En effet, députés et sénateurs ont conçu des propositions de loi tendant à consulter les électeurs sur un problème déterminé dès la fin du XIX^e siècle, sans attendre qu'une révision de la Constitution vienne consacrer cette possibilité en termes exprès ; ils se contentaient d'indiquer, lorsqu'ils étaient animés de quelques scrupules d'ordre constitutionnel, que la consultation qu'ils préconisaient d'organiser n'était qu'une forme particulière d'enquête parlementaire (18) ou de pétition adressée au pouvoir législatif (19).

§ 1^{er}. — *Des propositions de circonstance*

De 1896 à nos jours, une trentaine de propositions tendant à

(17) Il est procédé ici à une présentation synthétique des propositions de loi ou de décret relatives au référendum dont étaient saisies les assemblées législatives au 1^{er} janvier 1985. Le lecteur désireux d'être informé plus complètement sur l'ensemble de ces initiatives ainsi que sur les propositions d'amendements dont elles étaient l'objet pourra se référer à Y. LEJEUNE et J. REGNIER, *op. cit.* (note 2) ; chaque proposition y fait l'objet d'un examen particulier qui porte sur les points suivants : 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 décisive ; 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 ; 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 décisive, les effets des résultats sur l'ordonnancement juridique ; enfin le régime de contrôle de la régularité des opérations référendaires.

(18) Voy. notamment la 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).

(19) Voy. par exemple la 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).

prendre l'avis des électeurs sur les grands problèmes de l'heure ont été déposées sur les bureaux des Chambres.

Avant la première guerre mondiale, il s'agissait de la réforme du service militaire (20), de l'instauration de la représentation proportionnelle (21) et du suffrage universel pur et simple (22), de l'acquisition de la colonie du Congo (23).

Pendant la période d'entre-deux-guerres, ce fut au tour de la question de la flamandisation de l'Université de Gand d'être l'objet de semblable proposition (24).

En 1950, faut-il le rappeler, une loi institua une consultation, populaire sur la reprise par le Roi Léopold III de l'exercice de ses fonctions constitutionnelles (25). A la même époque, d'aucuns préconisèrent de consulter le corps électoral sur la question suivante : « Etes-vous d'avis qu'il y a lieu d'accorder l'autonomie à la Flandre et à la Wallonie dans le cadre d'un Etat fédéral belge ? » (26). En vain.

(20) Proposition citée en note (19), non prise en considération (21 mai 1897).

(21) — 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).

(22) Propositions citées en note (21). *Adde*: 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.

(23) — Proposition citée en note (18), 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).

(24) 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, pp. 1854-1855). Rejet de l'article premier (27 juillet 1923).

(25) Loi du 11 février 1950 instituant une consultation populaire au sujet de la question royale (*Mon. b.*, 13-14 février 1950 ; *Pasin.*, 1950, p. 51). Arrêté du Régent du 15 février 1950 portant convocation du corps électoral en vue de la consultation populaire au sujet de la question royale et déterminant certaines mesures d'exécution (*Mon. b.*, 17 février 1950 ; *Pasin.*, 1950, p. 378). Arrêté ministériel du 20 mars 1950 proclamant les résultats officiels de la consultation (*Mon. b.*, 23 mars 1950). Sur les modalités de la consultation et les problèmes de constitutionnalité qu'elle soulevait, voy. Y. LEJEUNE et J. REGNIER, *op. cit.*, pp. 28-29 et 41-44.

(26) 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).

Depuis 1962, il est proposé périodiquement de consulter les citoyens sur les limites des provinces ou des régions et sur les réformes institutionnelles (27).

Ce courant d'initiatives, de conception assez classique si l'on considère le nombre de propositions de ce genre qui ont été soumises aux Chambres et l'ancienneté de la formule, est représenté

Renvoyée en section, le 7 février 1950. Aux termes de l'article 5 de la proposition, le ministre de l'intérieur était chargé de grouper les résultats de la consultation par région (flamande, wallonne et bruxelloise) et de communiquer les totaux respectifs ainsi obtenus.

(27) — 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 de résolution 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 de résolution 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, déposées 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 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.

au Parlement, sous la législature 1981-1985, par deux projets de consultation conçus en des termes identiques, en vertu desquels les électeurs seraient appelés à répondre par oui ou par non à la question : « Acceptez-vous que des missiles nucléaires supplémentaires soient installés sur le territoire belge ? ». L'avis exprimé n'aurait qu'une valeur consultative (28).

Sur la base de deux autres propositions de loi introduites au Sénat, les citoyens devraient également se prononcer d'une part, sur les réformes institutionnelles (29), de l'autre, sur la création et la délimitation de la région bruxelloise (30).

Ces deux propositions se distinguent de toutes les précédentes par le caractère décisoire qu'elles attribuent au résultat du vote (31).

Le référendum concernant la région de Bruxelles présenterait cette autre particularité : il aurait lieu d'office dans les dix-neuf communes de l'agglomération, à la suite de la décision du législateur, mais la procédure référendaire pourrait être étendue aux communes périphériques à la demande des conseils communaux intéressés ou d'une fraction des électeurs (32).

* * *

Les propositions évoquées jusqu'ici présentent un point commun : elles témoignent d'un intérêt pour la procédure référendaire qui paraît directement lié à l'importance politique du problème qui serait soumis à l'avis ou au verdict du corps électoral. Ce sont des propositions de circonstance. A ce point de vue, une évolution importante se dessine depuis dix ans : une série d'initia-

(28) — 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 1^{er} janvier 1985, voy. Y. LEJEUNE et J. REGNIER, *op. cit.*, pp. 66-67.

— 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, *ibid.*, pp. 66-67.

(29) Proposition de loi instituant une consultation populaire sur les réformes institutionnelles, déposée par MM. Lahaye, Vandenhoute et consorts (*Sénat*, 198 [1981-1982], n° 1). Prise en considération le 22 avril 1982, *ibid.*, pp. 65-66.

(30) 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, *ibid.*, pp. 67-69.

(31) Proposition citée en note (29), art. 6 ; proposition citée en note (30), art. 4 et 5.

(32) Proposition citée en note (30), art. 1^{er} à 3.

tives tendent maintenant à ériger la consultation populaire, voire le référendum décisive, en institution permanente.

§ 2. — *Vers une institutionnalisation
de la consultation ou du référendum ?*

Le mouvement qui tend à introduire le référendum ou la consultation populaire dans l'arsenal de nos institutions politiques a pris une certaine ampleur au cours de la législature 1981-1985 (33) : les Chambres (34 à 41), le Conseil de la Communauté française (42) et le Conseil régional wallon (43) ont été saisis de dix propositions de loi ou de décret ayant cet objet. Elles ont vu le jour sur tout l'échiquier politique francophone,

(33) En ce qui concerne les précédentes législatures, voy. les propositions de loi érigeant la consultation populaire en institution déposées par M. Mundeeler (*Chambre*, 994 [1976-1977], n° 1 ; *Chambre*, 434 [1977-1978], n° 1 ; *Chambre*, 448 [1979-1980], n° 1) et la 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.

(34) Proposition de loi relative à la participation des citoyens à la vie communale, déposée par M. Thys (*Chambre*, 46 [1981-1982], n°s 1 et 2). Prise en considération le 10 juin 1982, voy. Y. LEJEUNE et J. REGNIER, *op. cit.*, pp. 60-62.

(35) Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution, déposée par M. Mundeeler (*Chambre*, 49 [1981-1982], n° 1). Non prise en considération au 1^{er} janvier 1985, *ibid.*, pp. 57-58.

(36) 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, *Ibid.*, pp. 62-63.

(37) 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, *ibid.*, pp. 51-52.

(38) Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire, déposée par MM. Deleuze et Daras (*Chambre*, 429 [1982-1983], n°s 1 et 2). Prise en considération le 25 novembre 1982, *ibid.*, pp. 48-51.

(39) 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, *ibid.*, pp. 58-59.

(40) 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 1^{er} janvier 1985, *ibid.*, pp. 52-53.

(41) 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, *ibid.*, pp. 64-65.

(42) Proposition de décret portant organisation de la consultation populaire, déposée par MM. Lagasse et Lepaffé (*Conseil de la Communauté française*, 104 [1982-1983], n° 1). Prise en considération le 31 mai 1983. Amendements proposés par MM. Lagasse et Biefnot (*Conseil de la Communauté française*, 104 [1982-1983], n° 2), par M. Deleuze (*Conseil de la Communauté française*, 104 [1982-1983], n° 3), par M. de Roubaix (*Conseil de la Communauté française*, 104 [1982-1983], n° 4), *ibid.*, pp. 53-56.

(43) Proposition de décret instituant le référendum d'initiative populaire, déposée par M. Michel et consorts (*Conseil régional wallon*, 58 [1982-1983], n° 1). Non prise en considération au 1^{er} janvier 1985, *ibid.*, pp. 59-60.

à l'exception du parti communiste. Le Conseil flamand, en revanche, n'a pas encore eu à connaître de telles propositions, si ce n'est de façon indirecte, par le déclenchement de la procédure relative aux conflits d'intérêts, concernant la proposition de décret déposée au Conseil de la Communauté française (44).

L'éventail des propositions tend à institutionnaliser la procédure référendaire à tous les échelons du pouvoir politique : Etat (45), communautés (46), régions (47), provinces (48) et communes (49).

L'examen des propositions intéressant les collectivités locales faisant l'objet d'un rapport distinct (50), on se limitera à caractériser brièvement les propositions qui tendent à instituer la procédure référendaire soit à un niveau institutionnel autre que le plan local, soit à l'échelon de plusieurs collectivités politiques. Pour ce faire, on doit s'en tenir à quelques questions, celles qui paraissent les plus significatives :

— le référendum est-il décisoire ou le résultat de la consultation n'a-t-il que la valeur d'un avis ?

— le référendum ou la consultation a-t-il lieu d'office, de plein droit, dans certaines circonstances déterminées, ou le recours à la procédure référendaire est-il facultatif ?

— lorsque le référendum ou la consultation sont organisés sur demande, qui peut déclencher l'organisation du scrutin ?

— qui en détermine l'objet ? Sous quelles restrictions éventuelles ?

— enfin, qui a le droit ou l'obligation de participer au vote ?

Les parlementaires ont donné à ces questions des réponses assez diversifiées. Nous les résumons sans évoquer ici des problèmes plus techniques, comme le calendrier des consultations ou le

(44) Proposition visée à la note (42). Voy. la 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, § 1^{er}, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

(45) Voy. les propositions citées en note (35), (37), (38), (39) et (40).

(46) Voy. les propositions citées en note (37), (38), (40) et (42).

(47) Voy. les propositions citées en note (37), (38), (40), (42) et (43).

(48) Voy. les propositions citées en note (37), (38) et (40).

(49) Voy. les propositions citées en note (34), (36), (37), (38), (40), (41) et (42).

(50) Voy. P. LEWALLE, rapport précité, *in* *fra*, pp. 227 et suiv.

nombre de questions qui peuvent être posées simultanément (51). Ce résumé classe les propositions en deux groupes, selon que leur objet est d'instaurer de simples consultations (A) ou de véritables référendums (B).

A. — Les consultations

Les propositions préconisant l'organisation de simples consultations populaires sont les plus nombreuses (52) ; toutefois, cette option ne traduit pas nécessairement une préférence de principe pour ce procédé de « démocratie semi-représentative » (53), un tel choix pouvant s'expliquer par un scrupule constitutionnel.

a) *Caractère du recours à la consultation*

La consultation n'aurait lieu d'office qu'en matière budgétaire, lorsqu'une assemblée est invitée par le pouvoir exécutif à adopter un budget en déséquilibre (54).

En dehors de cette hypothèse particulière, le recours à la procédure de consultation serait facultatif.

b) *Modalités du déclenchement de la consultation*

Les auteurs des propositions confèrent toujours le droit de provoquer l'organisation du scrutin aux autorités politiques — l'exécutif (55), l'assemblée législative compétente (56) ou une minorité d'élus siégeant au sein de cette assemblée (57) — et le plus souvent à une fraction du corps électoral (58).

Le droit reconnu aux pouvoirs constitués de prendre l'avis du corps électoral est parfois conditionné, en ce sens que l'autorité politique ne pourrait décider à elle seule l'organisation de la consultation ; son principe devrait recevoir au préalable l'appui d'un certain nombre d'électeurs (59).

Lorsque la procédure ne peut être déclenchée qu'à l'interven-

(51) Voy. l'observation en note (17).

(52) Propositions citées en note (35), (39), (40), (42) et (43).

(53) Selon l'expression de Michel-Henri FABRE, *Principes républicains de droit constitutionnel*, 4^e éd., Paris, L.G.D.J., 1984, pp. 209 et 221 (reprise par Jacques ROBERT, « L'aventure référendaire », *Rec. Dalloz-Sirey*, 1984, chron., p. 244.

(54) Proposition et amendement cités en note (40) et (42).

(55) Propositions et amendements cités en note (39), (40), (42) et (43).

(56) Propositions et amendements cités en note (40) et (42).

(57) Proposition citée en note (35).

(58) Propositions et amendements cités en note (39), (40), (42) et (43).

(59) Propositions et amendement cités en note (35) et (42).

tion d'une fraction du corps électoral, il arrive aussi que les pétitionnaires doivent être répartis dans une proposition déterminée entre les régions flamande, wallonne et bruxelloise (60), ou entre les provinces (61).

c) *Détermination de l'objet de la consultation*

Les partisans de l'institution, sauf l'un d'entre eux (62), donnent la faculté de déterminer l'objet de la consultation aux personnes qui peuvent déclencher celle-ci, sans préciser si le débat doit porter sur une option à prendre ou une norme à adopter.

Lorsque la liberté de déterminer la question à poser est reconnue aux auteurs du projet de consultation, un certain encadrement de cette liberté est prévu, qui varie au gré des propositions.

Celles-ci prescrivent généralement que l'avis demandé se rapporte à des matières relevant des compétences de la collectivité politique au sein de laquelle la consultation a lieu, à l'exclusion des questions de personnes (63). En vertu d'un amendement à l'une des propositions, un projet incompatible avec les libertés fondamentales ne pourrait être soumis au vote (64). Aux termes d'un autre amendement, 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 devrait être soumis au vote en même temps que les questions posées (65).

Certains parlementaires suggèrent de confier le contrôle du respect de ces règles de fond à une commission *ad hoc* ou au Conseil d'Etat (66).

d) *Participation au scrutin*

Les auteurs des propositions confèrent généralement le droit de vote aux électeurs généraux ou communaux (67), dans certains

(60) Proposition citée en note (35).

(61) Proposition et amendement cités en note (40 et (42).

(62) Proposition citée en note (35). Cette exception s'explique par la teneur de la proposition en cause : elle vise à permettre à un nombre déterminé de parlementaires de recueillir l'avis du corps électoral sur un projet ou une proposition de loi avant son adoption par l'une des Chambres.

(63) Proposition et amendement cités en note (40) et (42).

(64) Amendement cité en note (42).

(65) Amendement cité en note (42).

(66) Propositions citées en note (35), (39) et (40).

(67) Propositions citées en note (35), (39), (40), (42) et (43).

cas à la condition qu'ils soient porteurs d'une carte d'identité de langue française (68). Un seul amendement étend le droit de vote aux personnes domiciliées dans une région déterminée, depuis un temps donné, abstraction faite de leur capacité électorale (69).

En règle générale, les titulaires du droit de vote ont l'obligation de participer au scrutin ; une seule proposition dispose que le vote n'est pas obligatoire (70).

B. — Les référendums

Il convient d'indiquer maintenant, brièvement, la teneur des deux propositions de loi instituant le référendum décisoire (71), indépendamment de la question de constitutionnalité qu'elles soulèvent.

a) *Principe*

La procédure pourrait être mise en œuvre au sein de toutes les collectivités politiques composant l'Etat belge : l'Etat, les trois communautés, les régions, les provinces, les communes, l'agglomération de communes (art. 1^{er} et 3). Elle consiste en un référendum provoqué par un certain nombre de citoyens (art. 3) qui ont le pouvoir d'en déterminer librement le sujet (art. 5). Cette authentique « initiative populaire » porte sur le projet de décision que les citoyens ont élaboré ou sur l'annulation d'une décision déjà prise par les pouvoirs publics (art. 1^{er}).

Les deux propositions de loi n'indiquent pas clairement si la matière soumise à la votation peut relever indifféremment de la sphère du pouvoir législatif ou de celle du pouvoir exécutif ; mais il résulte de l'économie générale des textes que les décisions de justice ne pourraient pas faire l'objet de pareille initiative populaire.

b) *Conditions de déclenchement*

L'initiative populaire ne peut être mise en œuvre que si elle réunit certaines conditions.

(68) Proposition citée en note (42).

(69) Amendement cité en note (42).

(70) Proposition citée en note (40).

(71) Propositions citées en note (37) et (38). Le texte originel de la proposition n° 429 est identique au dispositif de la proposition n° 312. Le texte analysé ici est celui de la proposition n° 429, tel que ses auteurs proposent de l'amender, sauf indication contraire.

— L'organisation d'un référendum est subordonnée à la présence d'un nombre minimum d'électeurs soutenant l'initiative populaire. Pour les référendums organisés au niveau national, ceux-ci doivent être répartis selon une proportion déterminée entre les trois régions. Si le référendum a lieu à l'échelon communautaire, une partie des initiants doivent être domiciliés dans la région de Bruxelles, l'autre partie doit l'être dans la région flamande ou dans la région wallonne, selon le cas (art. 3).

— Le contenu de l'initiative doit être conforme à la hiérarchie des normes ainsi qu'à la répartition des compétences entre les différentes collectivités politiques (art. 2).

— Le projet doit être respectueux des libertés garanties par la Constitution et le droit international (art. 2 du texte originel).

— Un plan de financement de la décision doit être soumis au vote en même temps que la question posée lorsque le projet a pour effet d'accroître les dépenses ou de diminuer les recettes publiques (art. 4).

La Commission des référendums, qui serait composée de membres du Conseil d'Etat, est chargée de contrôler préventivement si ces conditions sont réunies. L'initiative populaire qui ne les remplirait pas ne pourrait être organisée (art. 6 et 7).

c) *Participation au scrutin*

La participation au scrutin, réservée aux personnes qui ont la qualité d'électeur (art. 12), est libre (art. 10) ; aussi les auteurs de la proposition ont-ils prévu un quorum de participation en dessous duquel les résultats n'ont pas de force obligatoire (art. 12). La fixation de ce quorum, qui est de 20 p.c. des électeurs inscrits, a sans doute pour objectif d'éviter que l'initiative populaire serve des intérêts particuliers plutôt que l'intérêt général. Mais est-il suffisamment élevé ?

d) *Effets sur l'ordonnancement juridique*

La proposition qui a recolté suffisamment de voix a directement force de loi ou entraîne l'annulation de la décision soumise au vote populaire (art. 13) (72).

(72) Texte originel : 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 trois ans, le résultat du référendum est revêtu d'une autorité particulière. Au cours de cette période, la décision référendaire ne peut être abrogée par l'autorité publique, fût-ce partiellement, qu'à la majorité des deux tiers (art. 13^{ter}). Un référendum ultérieur ne peut abroger en tout ou en partie la décision référendaire que trois ans après l'entrée en vigueur de celle-ci (art. 13^{quater}).

SECTION 3. — LES PERSPECTIVES RÉFÉRENDAIRES

Supposons un instant que les obstacles constitutionnels évoqués antérieurement soient surmontés. Le constitutionnaliste pourrait alors indiquer un certain nombre d'éléments qui, selon lui, devraient être pris en compte pour apprécier l'opportunité d'introduire le référendum aux différents niveaux de la société politique belge. En se plaçant sur le terrain du droit à faire, le constitutionnaliste pourrait aussi suggérer quelques options de politique juridique. Il pourrait même préconiser l'adoption d'un modèle précis, détaillant les échelons auxquels la procédure référendaire serait instituée et mise en œuvre, les modalités du déclenchement et de l'organisation de la consultation, l'objet du scrutin et le libellé des questions, ...

C'est à pareil exercice que nous avons cru, non sans quelque témérité, devoir nous livrer afin d'examiner la mesure dans laquelle le système socio-politique belge pourrait s'accommoder de l'institution référendaire.

§ 1^{er}. — *Les incidences de l'introduction du référendum*

La première question est naturellement celle des répercussions qu'entraînerait l'implantation en Belgique d'une institution qui donne la parole au peuple en dehors du temps des élections, soit pour qu'il dicte sa volonté, soit pour qu'il exprime son avis. Il faut tenir compte à cet égard de quelques données fondamentales de notre système constitutionnel.

a) Il n'est pas douteux que la présence de l'institution référendaire affecterait profondément la nature d'un régime politique que le Congrès national a conçu comme exclusivement représentatif. Sans doute le principe démocratique et celui du respect de l'opinion publique ont-ils peu à peu investi le classique édifice

parlementaire qu'avaient bâti les congressistes de 1830. Mais introduire, dans la Constitution, le référendum ou la consultation à titre de procédure permanente, c'est à tout le moins contester le primat du système représentatif. C'est offrir au peuple la faculté de contester les décisions de ses représentants ou de décider à leur place. Il faut en être conscient : le mandat représentatif y gagnerait sans doute en véracité mais les formations politiques y perdraient une part de leur liberté d'action (73).

b) L'usage de l'institution référendaire sur le plan national risque de faire apparaître et d'aviver les clivages des opinions publiques du nord et du sud.

c) Il n'est pas concevable que dans un Etat essentiellement bicommunautaire comme la Belgique, la loi du nombre puisse imposer à une communauté ce que la structure paritaire du conseil des ministres et la fameuse « sonnette d'alarme » de l'article 38*bis* ont précisément pour but d'éviter. Si l'on tient à instaurer le référendum ou la consultation en matière constitutionnelle ou législative, il faudra comptabiliser les résultats de manière à ce qu'aucune communauté ou aucune région ne puisse être minorisée (74) ou subordonner l'organisation du scrutin, lorsqu'il a lieu sur demande d'une fraction du corps électoral, à la présence d'un nombre suffisant de citoyens de chaque communauté parmi les demandeurs (75). L'exclusion de certains sujets — par exemple, les matières devant être réglées à la majorité spéciale en vertu de la Constitution — ne suffirait pas à apaiser les craintes de minorisation (76).

d) La protection des minorités idéologiques et philosophiques au sein des communautés et des régions requiert aussi quelques précautions. A ce point de vue, c'est l'objet de la consultation qui mérite de retenir l'attention. Les pactes et compromis auxquels

(73) La pression de l'opinion rendra notamment plus difficile la négociation des compromis politiques.

(74) Les ressortissants de la Communauté germanophone ne pourraient raisonnablement se voir attribuer un tel droit de veto. Il conviendrait plutôt d'accorder à cette minorité organisée des garanties particulières afin de sauvegarder ses intérêts propres.

(75) Ce soutien « intercommunautaire » ne présente pas les mêmes garanties que la comptabilisation séparée des résultats, mais il indique à tout le moins qu'un certain nombre de personnes au sein de chaque communauté sont désireuses de soumettre le texte au vote populaire.

(76) La Constitution et la législation nationales peuvent régler bien d'autres matières au sujet desquelles les opinions publiques du nord et du sud du pays peuvent diverger.

les formations politiques ont souscrit en ce domaine ne devraient être remis en cause inconsidérément. Les négociations entre les partis et la discussion parlementaire constituent des gages précieux pour les minorités. Le scrutin populaire ne présenterait ces garanties que s'il portait *a posteriori* sur des compromis déjà négociés.

e) Au point de vue des modalités de confection de la loi, du décret ou de l'amendement constitutionnel, on pourrait adresser deux reproches au référendum ou à la consultation : d'une part, la procédure d'élaboration de ces actes serait soit fortement alourdie, soit purement et simplement éludée ; d'autre part, l'institution référendaire risquerait de servir d'exutoire à un antiparlementarisme latent.

Premier reproche. Il est indéniable que l'insertion du référendum ou de la consultation dans le processus *actuel* d'élaboration de la loi ou de l'amendement constitutionnel compliquerait celui-ci. La solution consisterait à assouplir la procédure sur d'autres points, par exemple en supprimant l'exigence de dissolution préalable à toute révision constitutionnelle, ou encore à n'instituer qu'un référendum de caractère facultatif dont le déclenchement serait assujéti à des conditions sévères. En revanche, l'observation manque de pertinence en ce qui concerne les communautés et les régions qui pratiquent le monocaméralisme.

Par ailleurs, l'examen des projets ou propositions par les assemblées offre *a priori* des avantages irremplaçables : analyse approfondie, expression souple et nuancée de la volonté générale, respect des droits de l'opposition, défense de toutes les minorités organisées. Il est donc préférable que le corps électoral puisse se prononcer sur un texte longuement mûri, discuté, amendé au sein des Chambres ou du Conseil compétent, plutôt que sur des questions de principe ou des textes qui ne feront jamais l'objet de délibérations parlementaires.

A cet égard, l'initiative populaire au sens helvétique du terme, qui n'est rien d'autre qu'un référendum facultatif dont un groupe de citoyens détermine librement le sujet, mérite une appréciation nuancée selon que les auteurs de l'initiative soumettent directement au peuple un texte rédigé ou qu'ils saisissent les assemblées d'un vœu. La première hypothèse présente l'inconvénient d'écarter toute discussion parlementaire. La seconde hypothèse offre

deux avantages : elle permet aux assemblées d'élaborer le texte à soumettre au vote populaire et les oblige — fût-ce contre le gré de la majorité parlementaire — à s'ouvrir aux préoccupations des minorités inorganisées (77) qu'elle intègre dans le système politique en leur permettant de défendre leurs revendications devant l'opinion. La lenteur de cette seconde procédure peut même avoir l'avantage de diminuer l'acuité du problème que le peuple devra trancher.

Second reproche : la manipulation de l'institution référendaire pour tenter d'en faire un instrument de désaveu de la représentation nationale. En pure théorie, toute votation portant sur un texte adopté par une ou des assemblées parlementaires pourrait aboutir à ce résultat. Mais si le référendum ou la consultation ne peut servir qu'à légitimer l'action du Constituant ou du législateur, non à la contester éventuellement, est-il plus qu'un plébiscite ? Au nom de quel principe le risque de référendums demandés contre des lois impopulaires ne devrait-il pas être couru ?

S'il s'agit, plus prosaïquement, d'éviter le déclenchement d'un *référendum facultatif* par une petite minorité qui voudrait « faire la leçon » au monde politique, il suffit de fixer un seuil qui contre-carre les saisines malveillantes, saugrenues ou manifestement vouées à l'échec. Et s'il s'agissait d'une *initiative* dont le contenu semblât « poujadiste », elle pourrait soit appartenir à une catégorie de sujets soustraits à toute votation populaire, soit être soumise au vote avec les observations des parlementaires qui l'auraient « mise en forme ».

§ 2. — *L'adaptation des techniques référendaires*

Sous le bénéfice de ces premières observations, il est permis de rechercher les techniques référendaires les mieux adaptées aux particularités du système constitutionnel dans lesquelles elles prendraient place. Mais auparavant, quelques grandes questions doivent être résolues.

Première question : faut-il préférer la consultation populaire au référendum ? Nous ne le pensons pas. La consultation, qu'elle

(77) Les « laissés-pour-compte », selon l'expression de L. WILDHABER (rapport suisse dans *Référendums*, Bruxelles, CRISP, 1985, p. 386). L'initiative leur permet d'exercer une certaine influence politique ; dans cette mesure, elle peut servir de correctif au latéralisme politique en contrebalançant l'influence des partis et des groupes représentatifs d'intérêts.

soit décidée par les pouvoirs publics ou qu'elle soit l'exercice collectif d'une forme particulière de pétition (78), n'est en somme qu'une demi-mesure. Dira-t-on que la pratique de la consultation populaire permettrait un apprentissage progressif de la démocratie directe? Ce serait perdre de vue que les deux institutions exigent un appareil procédural de même importance. Consulter le corps électoral n'est pas plus simple que de lui déférer le droit de se prononcer en dernier ressort. En outre, à quoi bon déranger les citoyens si l'avis qu'on leur demande ne fait pas loi (79)? Et si le verdict populaire est destiné à lier moralement les pouvoirs publics, pourquoi faire l'économie du référendum?

Deuxième question : faut-il ériger le référendum en institution permanente? Ou convient-il plutôt de laisser au législateur national ou décréteil le soin de décider à son gré quand et comment il interrogera les citoyens?

La solution la plus adéquate consisterait à inscrire dans la Constitution le principe de l'institution référendaire et les modalités de la saisine du corps électoral (80) ; et à renvoyer à la loi ou au décret l'organisation détaillée du scrutin (81).

Dernière question préalable au choix des techniques référendaires proprement dites : le référendum devrait-il porter sur des règles de droit — c'est le référendum normatif — ou sur une question de principe — c'est le référendum d'option — ? La réponse sera nette : le référendum d'option, avec ses questions manichéennes qui attisent les passions, nous paraît à déconseiller. Le référendum, dont la loi ou le décret réglerait le fonctionnement de manière permanente, devrait soumettre au peuple un texte normatif élaboré que les assemblées délibérantes auraient déjà adopté. Ce référendum *a posteriori* ne supprime pas le travail législatif et permet de poser des questions simples, formulées de

(78) Chacun a le droit de faire connaître son opinion aux Chambres et aux ministres par voie d'une pétition qui leur est adressée (Const., art. 21 et 43). La « consultation populaire d'initiative populaire » aurait pour objet d'interroger l'opinion publique, à sa demande, sur tout problème évoqué par elle et de communiquer le résultat de cette consultation aux autorités constituées.

(79) En ce sens : J. F. AUBERT, « Le référendum populaire », *Revue de droit suisse*, nouvelle suite, vol. 91, 1972-I, p. 483.

(80) Il est possible d'exclure de cette manière que le déclenchement du référendum soit laissé au bon vouloir du gouvernement. Voy. pour le surplus le § 3.

(81) On observera qu'en 1937, le Centre d'études pour la réforme de l'Etat n'a admis l'organisation d'une consultation populaire que « dans des circonstances exceptionnelles, difficiles à prévoir actuellement » (C.E.R.E., *La réforme de l'Etat*, p. 644 ; italiques ajoutées). Mais conviendrait-il d'inscrire pareille hypothèse dans la Constitution ?

façon objective, auxquelles l'électeur peut répondre par oui ou par non.

Sur ces bases, on évoquera trois types de référendums dont les modalités varieront selon leur objet formel : le référendum constitutionnel, le référendum législatif et le référendum décrétoal.

a) En matière *constitutionnelle*, on pourrait imaginer un référendum obligatoire sur l'approbation ou le rejet de l'amendement. En d'autres termes, la votation populaire devrait avoir lieu d'office sur tout changement adopté par les Chambres. Il ne serait pas opportun de laisser aux assemblées, à une minorité parlementaire ou à un certain nombre de citoyens toute latitude pour exposer ou non ce changement au verdict de l'opinion. Afin de ne pas alourdir la procédure de révision, on peut songer à supprimer l'exigence de dissolution préalable et à requérir une majorité qualifiée ou spéciale exclusivement au sein du Sénat, qui aurait été transformée en chambre représentative des communautés et des régions. Pour entrer en vigueur, la modification intervenue devrait encore être acceptée par une majorité de Belges, une majorité de francophones et une majorité de flamands. Le système des deux collèges électoraux fonctionnant pour les élections belges au Parlement européen (82) pourrait servir de modèle à la réforme suggérée. Il concrétiserait ce que Carl J. Friedrich appelle « le trait majeur de tout fédéralisme authentique : la manière dont est conçue la participation du tout et des parties à l'élaboration et à l'amendement de la Constitution » (83).

b) En matière *législative*, le référendum serait aussi un référendum institutionnalisé : la loi prévoirait que le corps des citoyens serait invité à approuver l'acte des Chambres, non à le suspendre ou à l'abroger. Ainsi, l'intervention du peuple apparaîtrait comme une étape essentielle de l'élaboration de la norme juridique et non comme une remontrance adressée aux élus.

Ce serait un référendum qui ne serait organisé que sur demande. Le droit de provoquer l'organisation du scrutin appartiendrait à une fraction du corps électoral, ou à une minorité parlementaire, par exemple un tiers des membres d'une assemblée. Par ailleurs, ce type de référendum aurait l'avantage de ne pas

(82) Loi du 27 février 1984, art. 12 (*Mon. b.*, 6 mars 1984).

(83) V° « Fédéralisme », *Encyclopedia Universalis*, vol. 6, 3^e publ., mars 1970, p. 963.

alourdir systématiquement la procédure de confection des lois : seules certaines d'entre elles seraient déferées au peuple.

Une initiative populaire rédigée en forme de vœu pourrait également être envisagée, puisqu'elle ne sert pas d'échappatoire aux procédés éprouvés de confection de la loi.

On peut légitimement éprouver un doute sur la manière dont les voix devraient être comptabilisées. Si demain un Sénat représentatif des communautés et des régions était mis en place, s'il continuait à participer à la fonction législative nationale et si les majorités requises en son sein donnaient aux entités composantes de l'Etat l'assurance que leurs intérêts propres pourraient toujours être sauvegardés, alors l'acceptation de la loi par la majorité des citoyens suffirait. Si, en revanche, le quorum actuel de vote n'était pas modifié ou si le Sénat était transformé en chambre de réflexion, la loi devrait au surplus être acceptée par les collèges électoraux francophone et flamand déterminés conformément à la législation sur les élections européennes (84). Le respect de la structure composée de l'Etat serait à ce prix.

Ajoutons que si le délai référendaire expirait sans que le vote ait été demandé, la loi entrerait en vigueur sans autre formalité.

c) En matière *décrétale*, le référendum normatif pourrait également être instauré à titre permanent. Comme en matière législative, il porterait sur un texte déjà adopté par l'assemblée communautaire ou régionale et serait organisé à la demande d'un pourcentage déterminé d'électeurs ou d'un tiers des membres de l'assemblée intéressée. Le décret n'entrerait en vigueur qu'après son approbation par le peuple ou, à défaut de saisine, à l'échéance du délai référendaire.

A l'appui de cette solution, on invoquera la nécessaire protection des minorités idéologiques et philosophiques : comme les assemblées elles-mêmes, les électeurs seraient placés devant l'alternative d'approuver ou de rejeter en bloc les compromis patiemment négociés entre les formations politiques de la communauté ou de la région.

On ne saurait par ailleurs passer sous silence deux difficultés liées à l'instauration de pareil référendum.

La première : les ressortissants des communautés et des régions ne possèdent pas l'électorat dans le cadre de ces collectivités poli-

(84) Comme en matière constitutionnelle (voy. *supra*).

tiques. Pour déterminer la composition du corps électoral de chacune d'entre elles, il conviendrait de s'en remettre aux conditions requises pour participer aux élections législatives en précisant que le domicile électoral des citoyens doit être fixé dans le ressort territorial de la collectivité considérée.

La deuxième : dans l'état présent du droit constitutionnel, les habitants des dix-neuf communes bruxelloises ne sont pas destinataires immédiats des règles édictées par les communautés française et flamande dans les matières culturelles et « personnalisables » (85). Dès lors, ils ne sauraient participer ni au déclenchement d'un référendum décréteil ni à une votation obligatoire au sein d'une communauté. Il n'est pas douteux à cet égard qu'une révision constitutionnelle soit souhaitable. Les Bruxellois devraient, eux aussi, pouvoir participer davantage à la vie politique de la communauté à laquelle ils appartiennent.

* * *

L'examen des propositions de loi ou de décret relatives au référendum ou à la consultation populaire (86) a montré que leurs auteurs jugent nécessaire d'exclure certaines questions du vote et de faire contrôler le respect de ces interdictions avant que le scrutin ne soit organisé.

Il paraît en effet judicieux de confier à un organisme juridictionnel le contrôle préventif de la régularité et de l'admissibilité de la saisine (87). Ce contrôle devrait notamment s'exercer sur les conditions de déclenchement d'un référendum facultatif ou d'une initiative (88) ainsi que sur la conformité du projet référendaire à la Constitution (89) et aux obligations internationales de la Belgique. Ainsi pourrait-on assurer à la fois le pouvoir de la majorité populaire, le respect de l'Etat de droit, la garantie des libertés

(85) Les décrets et les arrêtés des communautés française et flamande en ces matières ne s'appliquent, dans Bruxelles-Capitale, qu'aux institutions appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté (Const., art. 59bis, §§ 4 et 4bis).

(86) Voy. *supra*, section 2.

(87) Ce même organisme pourrait ultérieurement contrôler la régularité des opérations référendaires.

(88) En ce compris, éventuellement, l'appartenance d'une proportion déterminée de demandeurs d'un référendum consultatif ou d'une initiative populaire aux différentes communautés ou régions (voy. *supra*, la note 75 et le texte auquel elle se rapporte).

(89) En cas de référendum constitutionnel, ce contrôle devrait naturellement être limité à la régularité extrinsèque de l'amendement soumis au vote populaire.

publiques et la protection des minorités sans que l'un de ces principes puisse tenir les autres en échec.

§ 3. — *L'insertion du système référendaire
dans l'ordonnancement juridique*

Il reste à indiquer comment réaliser les perspectives ainsi tracées. En révisant la Constitution, bien sûr. Mais peut-être aussi en modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles. En institutionnalisant le référendum, sans doute. Mais en précisant aussi dans quels textes la description de la procédure référendaire doit trouver place.

L'instauration du référendum constitutionnel est probablement la plus simple sur le plan technique et la plus compliquée sur le plan politique. La Constitution réglera elle-même la matière en totalité. Ce ne peut être qu'au prix d'une révision de l'article 131.

L'institution de l'initiative ou du référendum législatif postule une révision de l'article 26 de la Constitution pour n'abandonner à la loi que l'organisation technique du scrutin (90).

L'introduction du référendum décrétil nécessite à coup sûr la révision des articles 59*bis*, 59*ter* et 107*quater* de la Constitution. Mais appartiendrait-il à chaque communauté et à chaque région d'organiser elle-même le système référendaire applicable à ses décrets ? Ou la question rentre-t-elle dans les attributions exclusives du législateur spécial (91) ? La Constitution confie à celui-ci le soin de régler le « fonctionnement » des conseils communautaires et le « mode » selon lequel les organes régionaux exercent leurs attributions. Cela n'implique pas, nous paraît-il, qu'il doive se préoccuper de régler les formes du recours au peuple dans les communautés et les régions, à moins que le futur Constituant n'en dispose autrement. C'est donc bien au décret qu'il reviendrait, en vertu de la Constitution, d'élaborer les mécanismes communautaires ou régionaux de participation populaire à la fonction décrétille.

* * *

(90) Sur les motifs qui justifient la constitutionnalisation des modalités de la saisine, voy. *supra*, note 80.

(91) Ou du législateur national ordinaire, en ce qui concerne la Communauté germanophone (Const., art. 59*ter*) ?

Ainsi la boucle est bouclée. Le rappel des prescriptions de la Constitution obligeait à condamner le recours au référendum. La controverse relative à l'admissibilité de la consultation populaire ouvrait cependant une brèche dont les auteurs de plusieurs propositions de loi ou de décret ont tiré parti. L'examen des propositions actuellement pendantes a montré une préférence très nette pour l'institutionnalisation de la procédure.

Nous n'avons pas cru pouvoir nous dispenser de rechercher, à notre tour, quels sont les instruments de démocratie directe les plus appropriés dans le contexte politique belge.

Il n'est cependant pas douteux que la réalisation éventuelle de ces perspectives suppose surmontés les obstacles constitutionnels dont on a dressé l'inventaire et élaborées les règles générales traitant de l'organisation des référendums.

L'accord politique annexé à la déclaration gouvernementale prononcée le 18 décembre 1981 par le Premier ministre W. Martens (92) mentionnait, en son chapitre V, que « le gouvernement demandera au Parlement d'examiner l'opportunité d'introduire dans la Constitution un système de référendum » (93) et le ministre J. Gol a suggéré au Centre d'études pour la réforme de l'Etat que l'instauration d'un tel système y soit discutée (94).

Une future déclaration de révision constitutionnelle sera peut-être mise à profit pour y inclure diverses dispositions concernant le référendum. Au cours de la législature 1981-1985, M. Mundeleer a déposé une proposition de déclaration de révision « tendant à insérer un article 26*bis* (nouveau) en vue de permettre l'instauration du référendum d'avis » (95). On en rapprochera la proposition de MM. Vermeiren et consorts, déclarant qu'« il y a lieu à révision des articles 21 et 43 de la Constitution (...) à l'effet d'instaurer une initiative populaire consultative, procédant de l'exercice du droit de pétition » (96). MM. Daras et Dierickx ont, pour leur part, demandé que soient insérés ou révisés les articles 25*ter*, 26, 26*bis*, 27, 59*bis*, 107*quater* et 131 pour permettre l'instauration du « référendum de décision facultatif d'initiative populaire » en matières constitutionnelle, législative et décrétable (97).

(92) *Ann. parl., Sénat*, 18 déc. 1981, pp. 71-82.

(93) Point 1.4, p. 81.

(94) Installation du centre d'études, Discours, *Adm. Publ.*, 1984, t. 1^{er}, p. 7.

(95) *Doc. parl., Chambre*, session 1981-1982, n° 50/1 du 4 février 1982.

(96) *Doc. parl., Sénat*, session 1984-1985, n° 809/1 du 29 janvier 1985.

(97) *Doc. parl., Chambre*, session 1984-1985, n° 1335/1 du 18 juillet 1985.

On doit souhaiter que les prochaines législatures permettent au monde politique de poursuivre sa réflexion en ce domaine. Toute réforme requiert en effet, pour porter ses fruits, la pleine connaissance des répercussions qu'elle pourrait entraîner.