

Au terme d'une analyse qui a permis d'étudier le référendum dans 14 Etats aux droits et aux pratiques foncièrement distincts, il faut tenter de rassembler quelques observations de synthèse.

Il ne peut être question de recenser ici de manière systématique les points de rapprochement et de divergence des différents systèmes. Mais comment ne pas essayer dans une perspective comparatiste, c'est-à-dire utilitariste, de relever quelques-uns des avantages et des inconvénients qu'aux dires mêmes de ses meilleurs connaisseurs, le référendum présente à l'étranger?

Le débat proprement belge sur l'instauration du référendum s'en trouvera peut-être éclairci. Des arguments, en tout cas, seront rassemblés. Ils ne sacrifieront ni à l'improvisation, ni à l'ignorance, mais reposeront sur une connaissance avisée de mécanismes constitutionnels éprouvés. Cela ne signifie pas, bien entendu, que la Belgique peut se contenter de copier les modèles helvétique, italien ou espagnol — à supposer que le référendum donne satisfaction aux citoyens et aux autorités de ces Etats — ou de réaliser un savant amalgame entre les techniques qui sont en vigueur dans ces sociétés politiques. Le mimétisme constitutionnel a ses pièges et le droit des institutions publiques ne se prête pas nécessairement à des transpositions hâtives. Il n'en reste pas moins que la connaissance des institutions étrangères peut servir à nuancer une appréciation, à étayer un jugement, à stimuler l'imagination.

Peut-on se dispenser, aujourd'hui, en Belgique, de pareilles démarches?

Y raisonner, en effet, en termes de référendum, c'est réfléchir en terrain vierge. Yves Lejeune et Jacques Regnier l'ont bien montré, avec les nuances qui s'imposaient, mais aussi avec la fermeté du diagnostic de juristes avertis. La Constitution paraît bien prohiber le recours au référendum et à ses formes apparentées.

Le constitutionnaliste ne peut, cependant, s'arrêter à établir ce constat. Il ne lui suffit pas de brandir les commandements de la Constitution, les prescriptions de la loi ou les principes généraux du droit public comme autant d'obstacles à l'instauration de procédures qui pourraient, cependant, paraître inspirées d'un souci de réelle participation démocratique. Après avoir établi les données de droit — sans elles, toute analyse de conformité est vaine —, il convient donc de se demander si, sur le terrain de la politique juridique, des réformes ne devraient pas être suggérées. La Constitution interdit ou la Constitution est lacunaire... Soit. Mais n'est-ce pas le moment de la réviser? En séparant soigneusement les plans — l'interprétation du droit positif et l'élaboration d'un

droit novateur —, il doit être possible d'apporter un certain nombre de réponses aux interpellations qui sont celles de la société politique.

Dans quel sens, pourraient-elles aller? Cinq observations simples sont formulées à cet égard.

1. Une première constatation s'impose d'emblée. Les expériences constitutionnelles qui ont été recensées et analysées témoignent, de manière suggestive, du phénomène de diversité qui marque la technique référendaire.

L'explication paraîtra peut-être simple. Autant de référendums que d'Etats. La France n'est ni la Grande-Bretagne, ni la République fédérale d'Allemagne. Celle de 1985 n'est ni celle de 1946, ni celle de 1958.

Mais il y a plus. Dans un seul et même Etat, en un même moment, diverses formes de référendum peuvent être instaurées et mises simultanément en œuvre. L'exemple helvétique auquel L. Wildhaber consacre des développements substantiels est particulièrement éclairant sur ce point.

Le référendum n'est pas cette procédure passe-partout qu'il suffirait d'adapter, selon les époques, les circonstances et les latitudes. Il est l'élément d'une procédure souvent complexe. Avant d'en apprécier les mérites, il convient donc d'en démontrer correctement les ressorts.

Des classifications verticales — Etat par Etat — peuvent s'opérer entre référendums. Mais d'autres formes de classement — horizontal, cette fois — méritent de s'y ajouter. Les pistes de réflexion que traçait sur ce point l'introduction du présent ouvrage semblent s'avérer bien balisées.

Autre chose est d'organiser un référendum dans l'Etat, dans une région ou dans un canton, ou encore dans une commune. Autre chose est de l'inscrire dans un processus de révision de la Constitution, de confection de la loi ou de règlement de questions d'intérêt local. Autre chose est d'en faire l'instrument d'accès d'une Nation à l'indépendance et un outil quotidien de gestion des affaires publiques. Autre chose est de parfaire la loi, comme en Suisse, ou de la défaire, comme en Italie. Autre chose est de susciter un référendum, par le biais notamment des initiatives populaires, ou de le subir... La liste des alternatives pourrait aisément être allongée.

Une leçon se dégage ainsi. Il est vain de se prononcer *in abstracto* et *in globo* sur les mérites ou les méfaits du référendum. Avant d'engager la discussion sur de pareilles appréciations, il convient de soulever d'office quelques préalables : à quel niveau, dans quel contexte, selon quelles modalités, dans quel objectif?

Sans ces distinctions élémentaires, toute comparaison est hasardeuse. Les plébiscites internationaux sont mis sur le même plan qu'une consultation sur les formes gothique ou romane du clocher de la collégiale de Nivelles ou d'un référendum à main levée sur la poursuite de la grève dans une entreprise occupée... Chacune de ces démarches peut présenter

de l'intérêt. Mais chacune a aussi sa spécificité. Il est maladroit de procéder, en ce domaine, à des assimilations arbitraires.

2. Comment ne pas ajouter que l'analyse de la technique ou des techniques référendaires ne peut être isolée d'un contexte politique plus large, celui du système institutionnel dans lequel elles s'insèrent. Les auteurs des notices nationales ne s'y sont pas trompés. Ils ont tenu, chaque fois, à resituer le référendum dans un cadre constitutionnel déterminé. Le procédé paraît bien justifié.

Le référendum ne se conçoit pas de la même manière dans un Etat unitaire et dans un Etat fédéral. Et que dire des Etats régionalisés? Il ne s'établit pas de la même façon dans des régimes politiques de type parlementaire et représentatif et de type présidentiel. Et que dire du système conventionnel? Il ne s'organise pas selon les mêmes modalités, dans les sociétés politiques pluralistes et dans les Etats à parti unique. Et que dire des ensembles institutionnels où deux partis seulement monopolisent le jeu politique?

A nouveau, des distinctions s'imposent pour ne pas commettre de singulières erreurs d'appréciation. Un exemple illustre le propos. Claude Leclercq a rappelé avec beaucoup d'à propos la singularité des référendums gaullistes de la V^{me} République. Il serait évidemment incorrect de les apprécier au regard des critères d'une stricte orthodoxie parlementaire; de les soumettre à une analyse qui ne tiendrait pas compte de l'état des forces politiques entre 1958 et 1969; de les détacher de la personnalité de celui qui en prenait l'initiative. A vrai dire, ils trouvent leur rationalité dans un régime qui emprunte certains de ses traits aux institutions présidentielles.

De la même manière, Vernon Bogdanor s'attache à tirer les leçons des référendums auxquels la Grande-Bretagne n'a pu s'empêcher de procéder à quelques reprises au cours des quinze dernières années. Tournant décisif ou accident politique? La question ne peut être élucidée sans resituer ces expériences dans le cadre des institutions britanniques traditionnelles, au nombre desquelles figurent le parlementarisme et le bipartisme. Et notre éminent collègue d'Oxford de réagir contre des analyses continentales un peu hâtives qui donnaient à penser que la mère des Parlements renonçait à ses droits et était prête à tempérer ses traditions d'un peu de démocratie directe.

La pertinence de ces appréciations est fonction d'une analyse d'ensemble. Ce qui signifie que la question du référendum renvoie immanquablement à une autre question : « Qu'est notre Etat et qu'entend-il devenir? ».

3. L'étude comparative des référendums a un autre mérite. Si elle invite à pratiquer des distinctions indispensables, elle ménage des rapprochements inattendus. Une démarcation est à juste titre opérée entre les référendums qui sont de décision et ceux d'avis. Pour éviter toute méprise, nous avons même suggéré de réserver aux premiers la

qualification référendaire et de donner aux seconds l'appellation de consultations populaires.

Mais la recommandation méthodologique était-elle justifiée? Au terme de l'analyse, l'opposition n'a-t-elle pas tendance à s'estomper?

Pour des raisons théoriques. Référendums et consultations — il faudrait aussi évoquer les enquêtes administratives et d'autres techniques de participation — procèdent d'une préoccupation: permettre aux citoyens d'influer sur le cours de la décision politique en exprimant de manière formalisée leurs aspirations. Le souci d'une participation politique plus effective est donc identique, même s'il se conçoit avec des intensités différentes.

Pour des raisons pratiques surtout. Epaminondas Spiliotopoulos y insiste dans le commentaire qu'il consacre à la Constitution hellénique. En démocratie, l'opinion exprimée par les citoyens ne peut être bafouée sans ménagement. La décision politique qui ne tiendrait pas compte, sous une forme ou sous une autre, de l'avis qui vient d'être procuré se condamnerait d'elle-même. Les gouvernants, parfois plus sensibles aux résultats des sondages de popularité qu'à ceux des élections, ne s'y trompent pas. Ils reprendront volontiers le mot d'Esmein pour qui, au terme d'une consultation, « les conseils seront des ordres ».

Une part de l'amertume suscitée, dans certains milieux, par la consultation populaire de 1950 s'inscrit peut-être dans cette perspective. Admettre que l'opinion d'une majorité de citoyens soit battue en brèche par la volonté d'une majorité d'élus, conduit à instaurer un dialogue difficile entre deux expressions de la Nation. Est-on sûr que le procédé rapproche réellement le citoyen du pouvoir? Mais il est vrai aussi que l'affaire royale était peut-être l'un des signes annonciateurs d'une évolution qui devait conduire l'Etat à se doter de structures de type fédéral et que la comptabilisation des résultats s'avérait, dans ce contexte mouvant, plus délicate. A cet égard, le précédent ne paraît pas très probant.

Quoi qu'il en soit, référendums et consultations ne paraissent pas antinomiques. En particulier, les consultations ne peuvent être conçues comme l'échappatoire à des procédures plus élaborées. La participation démocratique peut sans doute s'envisager par étapes. Elle comporte aussi sa propre logique. Elle est au rapprochement plutôt qu'aux distinctions arbitraires.

4. Les variables constitutionnelles et politiques ne peuvent évidemment être perdues de vue par qui examine les questions du référendum. Au-delà des spécificités nationales, cependant, l'observateur ne peut manquer d'être saisi par la diversité des significations que les procédures référendaires peuvent recouvrir. Peut-être faut-il brièvement les mettre en évidence pour éclairer le débat politique sur les objectifs à atteindre... ou les écueils à éviter.

Quelques cas de figure peuvent apparaître.

Il y a le référendum — question de confiance —. Pour le président ou pour le gouvernement qui entendent engager leur responsabilité politi-

que non pas devant les assemblées, mais devant l'opinion elle-même. L'observation ne manque pas d'être préoccupante. Elle soulève, en effet, de manière fondamentale la question de l'utilité du Parlement. Déjà dépossédé d'une part de la fonction législative, celui-ci n'est-il pas, de ce fait, dessaisi du droit de contrôler l'Exécutif et de provoquer éventuellement son retrait? Mais alors quel est le rôle qu'il lui reste à remplir?

Il y a aussi le référendum d'arbitrage. Arbitrage entre le gouvernement et le Parlement, entre la Chambre et le Sénat, entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire, entre la fédération et les entités fédérées, entre l'Etat et les régions... Un conflit politique a pu surgir entre ces autorités publiques. Comment le trancher sans faire appel à une tierce partie? L'opinion publique remplira cet office mais ne s'arrêtera pas en si bon chemin. Pour elle, l'essentiel n'est pas de dire qui a raison mais d'agir en lieu et place des autorités en conflit. Les grenouilles qui demandent un Roi..., étant entendu que, dans la version modernisée de la fable, les grenouilles sont les pouvoirs, et leur Roi l'opinion.

Il y a le référendum de contestation qui doit permettre aux partis et aux groupes minoritaires d'alerter l'opinion sur une question politique qui leur paraît digne d'intérêt. Au départ de l'exemple italien, Alessandro Pizzorusso a bien indiqué comment l'institution référendaire, surtout si elle s'accompagne du procédé de l'initiative populaire, pouvait être exploitée à cette fin.

Il y a aussi le référendum d'exception. Il devient le procédé dramatique, sinon dramatisé, qui est utilisé pour consulter le peuple sur des questions d'intérêt national et d'importance cruciale, comme le précisent explicitement les Constitutions de l'Algérie et de la Grèce. Il s'oppose ainsi au référendum banal, qui ne provoque ni drame, ni surprise, ni vacance du pouvoir.

Un débat s'esquisse évidemment de cette manière et dépasse largement celui du référendum. La vie politique d'un Etat est-elle comme l'action dramatique qui doit être ponctuée de quelques coups de théâtre pour maintenir l'attention ou susciter la participation, ou peut-elle se concevoir selon des rythmes plus paisibles et dans un milieu où ceux qui vivent ensemble s'invitent mutuellement à exprimer leurs préoccupations?

C'est là un autre débat. Mais, avant de recourir à l'une ou l'autre des techniques référendaires, les autorités publiques ne devraient-elles pas s'interroger sur les objectifs politiques que ces procédures peuvent servir? Cette discussion ne peut être esquivée.

5. Sur le thème du référendum, chacun exprimera ses préférences et dira quelles solutions le droit belge pourrait utilement reprendre à son compte. Pourquoi n'exprimerions-nous pas, à notre tour, notre sentiment à ce sujet? Il va sans dire qu'il ne s'agit plus ici de commenter les dispositions du droit en vigueur mais d'en susciter au besoin la révision.

Pour ce faire, nous nous fonderons évidemment, sur les classifications et les distinctions qui viennent d'être rappelées. Elles invitent à ne pas se

lancer tête baissée dans l'aventure référendaire sans rien deviner ni des conséquences immédiates, ni des effets seconds.

Notre position se résume en trois points.

a) Il convient, d'abord, d'être attentif aux formes de participation démocratique qui permettent de mieux associer le citoyen à la vie locale, dans ses dimensions politique et administrative. Cette participation peut se manifester au travers d'enquêtes, d'auditions, de consultations, voire de référendums de décision.

La vocation de la commune à être l'école de la démocratie ne peut être perdue de vue. Encore que la démocratie locale ne soit pas synonyme de démocratie communale. Comment ignorer le quartier, l'agglomération? Comment taire les questions qui sont d'intérêt commun à plusieurs communes? Des formes nouvelles de participation sont ici à inventer. Si elles prennent souche à l'échelon local, peut-être pourra-t-on songer à les transposer ensuite au niveau communautaire et régional? Pour autant que le bilan se révèle suffisamment positif, des expériences nationales seraient alors à concevoir.

b) Le référendum, instrument d'élaboration des lois et décrets, nous laisse rêveur. Comme si l'œuvre normative — si technique parfois — se prêtait mal aux interventions d'un nouveau partenaire. Comme si cette œuvre, collégiale par ses aspects organiques, mais unifiée par ses effets, ne pouvait laisser place à des voix discordantes. Le danger est, en effet, celui-là. Est-il opportun que, dans la vie de l'Etat, des discordances sensibles apparaissent de manière éclatante entre la Nation et ses représentants. Pour utiliser la terminologie suggérée par Carré de Malberg, on dira que si le référendum peut éventuellement être le « substitut » de la représentation nationale et agir, en lieu et place du pouvoir législatif, dans des cas déterminés, il ne gagne pas à en être « le correctif » et à dénoncer ici et là des interprétations qu'il juge abusives de l'intérêt public.

En somme, ou la Nation ou ses représentants. Mais pas les deux à la fois. Pas de système où l'un déjugerait l'autre, où l'autre ne suivrait pas l'un. En matière législative, la concurrence est mauvaise conseillère.

Faut-il être plus indulgent à l'encontre du référendum constituant à qui d'aucuns n'hésitent pas à assigner des fonctions de ratification? Quel meilleur gage d'adhésion de l'opinion aux dispositions qui engagent à long terme l'existence et l'action de l'Etat que ce vote solennel d'un nouveau contrat social! Un référendum constituant ne peut évidemment être envisagé en Belgique qu'au prix d'une modification des procédures de révision de la Constitution. S'il devait s'agir d'imposer une étape supplémentaire à l'opération de confection de dispositions éminemment rigides, autant renoncer aussitôt à l'entreprise. Si la préoccupation était exprimée de renoncer à certaines contraintes qui sont actuellement inhérentes à l'œuvre constituante (par exemple, l'exigence de majorités qualifiées), l'on pourrait songer alors à demander au corps électoral de marquer, à la majorité spéciale, son assentiment à l'œuvre qui aurait été préparée à son intention par le gouvernement et les Chambres législa-

tives. Reste une question qui est loin d'être accessoire. Dans un Etat composé, le référendum constituant sera-t-il l'instrument du consensus national ou la révélation des divisions de l'opinion? La prudence incitera sans doute à ne pas se risquer sans mûre réflexion dans l'organisation de ces scrutins décisifs.

c) Le référendum peut aussi permettre à l'opinion publique de faire connaître ses choix sur de grands problèmes de société. L'exercice est à coup sûr difficile. N'est-il pas voué à l'échec dans une société cloisonnée où les choix trop abrupts qu'opérerait le référendum s'accommoderaient mal avec les traditions politiques d'un Etat qui ne peut survivre qu'en pratiquant un ensemble de compromis idéologiques et qu'en tolérant la diversité des tendances et des intérêts? L'introduction du référendum d'option ne nous paraît guère souhaitable en Belgique.

**

Le référendum n'est qu'une technique de participation à la vie politique. Le bon ou le mauvais usage qui en est fait est tributaire du choix des procédures. Il l'est plus encore de l'esprit de participation qui présidera à son organisation. Y a-t-il volonté de la classe politique d'associer le plus grand nombre à la gestion des affaires publiques? Y a-t-il préoccupation des citoyens de concevoir, au moins pour une part, les solutions à apporter aux questions d'intérêt général? Sans cet esprit — partagé —, la participation est un vain mot et le référendum une technique vide de sens.

Pour le citoyen, il ne suffit pas de prendre la parole. Pour l'autorité, il ne suffit pas de donner la parole. Il faut encore nouer le dialogue. Tel est l'enjeu du débat sur la participation démocratique. Est-il totalement chimérique?

Le poète a écrit :

« Le peuple, le sans parole?
Non, le peuple est la parole
elle-même.
C'est pourquoi les puissants
toujours
le feront taire.
Patiente
comme est la terre,
la parole veille
changeante, unique
aussi » (Alain Suied).

Francis Delpérée.