

ANALYSE

*LE RÉFÉRENDUM
D'INITIATIVE
PARTAGÉE*



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



Une analyse réalisée par
STÉPHANE TELLIER

Richard Miller, Administrateur délégué du CJG
Corentin de Salle, Directeur du CJG

Octobre 2019

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles
Tél. : 02.500.50.40
cjb@cjb.be
www.cjb.be

LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE

La volonté de participer davantage aux décisions, notamment par l'entremise du référendum, a émergé au sein de la population et est devenue une revendication de plusieurs mouvements citoyens. Mais un référendum pur et simple (comme, par exemple, le « référendum d'initiative citoyenne » réclamé par les gilets jaunes en France) peut s'avérer un outil dangereux qui pourrait être récupéré par des populistes et des extrémistes. Une voie médiane entre la situation actuelle et le référendum pourrait bien être le « référendum d'initiative partagée » qui, comme cela existe en France, donne l'opportunité au citoyen d'actionner la procédure mais sous la condition de l'assentiment d'un tiers au moins des parlementaires.



INTRODUCTION

La confiance d'une partie de la population en ses représentants a incontestablement régressé en Europe, voire dans tout le monde occidental. La Belgique n'est pas épargnée. Une évolution de la démocratie vers un modèle plus direct, plus participatif, semble indispensable.

Le mécanisme de démocratie directe par excellence est le référendum. Soit dans sa forme classique, soit sous d'autres formes. Sous sa forme la plus extrême, il prend le nom de « référendum d'initiative citoyenne, » tel que revendiqué, par exemple, par le mouvement des Gilets jaunes, lesquels veulent le voir appliqué à tous les niveaux de pouvoir.

Le « référendum d'initiative partagée » – qui existe en France – semble être une voie médiane, pour autant qu'elle soit bien balisée. Dans ce cadre, l'actionnement du processus référendaire se fonde, d'une part, sur la volonté populaire et, d'autre part, sur l'assentiment du Parlement.

Dans la présente analyse, nous abordons tout d'abord la source française de cette solution.

Nous résumons, ensuite, les éléments clés de la question du référendum et de la consultation populaire du point de vue du droit constitutionnel, en commençant par démontrer son inconstitutionnalité dans l'état actuel de notre Charte fondamentale.

Nous examinons, par ailleurs, les modalités du référendum d'initiative citoyenne dans d'autres pays, pour aborder, en outre, les revendications des mouvements citoyens comme les Gilets jaunes.

Nous proposons, enfin, une option applicable de cette voie médiane qu'est le référendum d'initiative partagée, en Belgique, en tenant compte des spécificités de notre contexte fédéral et en anticipant les clivages communautaires qui pourraient apparaître dans la pratique.

En conclusion, nous effectuons une brève comparaison entre le référendum d'initiative citoyenne et le référendum d'initiative partagée, tout en évoquant les dangers de toute forme de référendum.

1. L'EXEMPLE FRANÇAIS

Le référendum d'initiative partagée est le dispositif prévu par l'article 11 de la Constitution française depuis la révision constitutionnelle de 2008. Conformément à l'article 11 dans sa nouvelle rédaction, un référendum portant sur les domaines mentionnés « peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ».

Ces domaines sont l'organisation des pouvoirs publics, les réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale et aux services publics qui y concourent ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

C'est le Président Nicolas Sarkozy qui est à l'initiative de ce dispositif, lequel n'avait cependant jamais été utilisé depuis son entrée en vigueur en 2008.

LA PROCÉDURE DE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE ENTAMÉE EN FRANCE¹

Un projet de référendum d'initiative partagée a, toutefois, reçu le feu vert du Conseil constitutionnel contre la privatisation des ADP (Aéroports de Paris). Près de 250 députés et sénateurs de l'opposition se sont mis d'accord pour organiser ce référendum afin d'empêcher la privatisation des ADP (Aéroports de Paris), prévue par la loi dite « Pacte ».

La période de recueil des soutiens (dont 10 % du corps électoral) a commencé le 13 juin 2019. Ce projet vise à ce que « l'aménagement, l'exploitation et le développement des aéroports de Paris - Roissy, Orly et Le Bourget -, revêtent les caractères d'un service public national ».

Une quête aux signatures est menée par les acteurs politiques, mais aussi syndicaux et associatifs.

La grande inconnue est la capacité des acteurs d'opposition à maintenir le sujet sur le devant de la scène, ce qui ne serait pas l'intérêt du gouvernement. Celui-ci est aidé par l'absence de décompte des signatures sur le site internet ad hoc, ce qui conduit à ne pas maintenir l'attention sur l'avancée de cette quête et à obérer la visibilité des acteurs. Le Conseil constitutionnel annonce néanmoins régulièrement le nombre de soutiens récoltés.

De leur côté, les membres du gouvernement et de la majorité se font les plus discrets possible. En communiquant sur ce dernier, ils risqueraient d'aider à la collecte de signatures et d'attirer l'attention sur un sujet où une partie de l'opinion est contre eux.

Au mois de janvier 2019, le Premier Ministre Édouard Philippe avait suggéré une nouvelle piste afin de « corriger » la procédure pour qu'elle soit plus facile à déclencher, probablement pour donner des gages au mouvement populaire des Gilets jaunes.

¹ *Le Figaro*, **ADP: les parlementaires initiateurs du RIP seront reçus par Castaner (Rabault, PS), 11 juin 2019** ; *Le Figaro*, **Référendum sur la privatisation d'ADP: la collecte des signatures débute, 12 juin 2019**.

QUE CONTIENT LE TEXTE SOUMIS AUX SIGNATURES ?

Déposée par 248 députés et sénateurs (sur 925) d'opposition, issus de tous bords politiques, la proposition de loi référendaire est une réponse à la cession, votée par le Parlement, le 11 avril 2019, d'une partie du groupe ADP. Celui-ci réunit Charles-de-Gaulle, Orly, Le Bourget, une dizaine d'aérodromes, des centres commerciaux, une filiale dans la téléphonie (Hub One) et des parts dans le capital de nombreux aéroports internationaux.

QUELS PARTIS SOUTIENNENT LE RÉFÉRENDUM ?

Les groupes parlementaires à l'initiative du projet soutiennent bien sûr la tenue d'un scrutin : c'est le cas de La France Insoumise, du PCF, de Libertés et territoires et du PS. Exclu de la démarche parlementaire, le Rassemblement national appelle tout de même les Français à « soutenir en masse cette initiative ». Dans les rangs des Républicains, le sujet divise, entre les tenants d'une droite sociale, signataires du texte (les députés Daniel Fasquelle, Gilles Carrez, Virginie Duby-Muller), et les tenants d'une droite libérale, partisans de la privatisation (Jean-François Copé et Valérie Pécresse, démissionnaire du parti).

2. ÉLÉMENTS DE DROIT CONSTITUTIONNEL²

LE RÉFÉRENDUM

Aux termes de l'article 33 de la Constitution belge, « tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. »

L'article 36 de notre Constitution prévoit, de son côté, que « le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. »

Les articles 115 et suivants de la Constitution, combinés avec les articles 17 et 19 de la LSRI, ont, de leur côté, trait au Pouvoir législatif des entités fédérées.

Aucune autre disposition de la Constitution n'octroyant des prérogatives de puissance législative ni à un autre organe, ni directement à la population, il résulte de la lecture combinée de ces deux articles constitutionnels que :

- d'une part, toute loi, tout décret, toute ordonnance, pour être valide, doit nécessairement avoir été approuvée au sein d'une assemblée parlementaire, et que :
- **d'autre part, le droit constitutionnel belge ne prévoit pas – et n'autorise pas – l'adoption de lois par la voie du référendum.** En effet, l'article 33, alinéa 2, a bien une vocation limitative : en précisant que tous les pouvoirs « sont exercés de la manière établie par la Constitution », cet alinéa affirme que seuls sont légaux les procédés d'adoption normative expressément

mentionnés par le texte constitutionnel. Or, le référendum n'y étant nulle part mentionné, il n'a pas d'existence juridique ; autrement dit, il n'y a pas place, en droit constitutionnel belge positif, pour des procédés d'adoption normative de type référendaire comme ils existent, par exemple, en droit constitutionnel suisse ou en droit constitutionnel français. Ce point a été consacré dans un important avis du Conseil d'État du 15 mai 1985, qui fait autorité depuis lors.

Dans cet avis, les hauts magistrats examinent, tour à tour, la question de savoir si la Constitution belge permet, dans l'état actuel, l'instauration d'un référendum au niveau constitutionnel (donc pour opérer une révision de la Constitution), d'un référendum au niveau législatif, d'un référendum au niveau réglementaire et d'un référendum portant sur des décisions individuelles et ne tiennent aucun de ces quatre modes référendaires pour compatible avec le libellé actuel de la Constitution.

Ainsi, les hauts magistrats énoncent, notamment, à propos du référendum au niveau constitutionnel que « L'article [195] de la Constitution attribue au pouvoir législatif, c'est-à-dire au Roi et aux deux Chambres, le pouvoir de procéder à la révision de la Constitution, dans des conditions déterminées. Les citoyens ne prennent part à la procédure de révision constitutionnelle qu'en leur qualité d'électeur, lorsqu'ils participent au scrutin qui détermine la composition des Chambres constituantes.

² Christian Behrendt, *Droit constitutionnel*, 2016-2017.



L'article [33], alinéa 2, de la Constitution qui pose en principe que les pouvoirs « sont exercés de la manière établie par la Constitution » exclut, par conséquent, le référendum constitutionnel à moins d'une modification préalable de la Constitution. (...) En conclusion, il paraît certain qu'en droit constitutionnel belge, le pouvoir de modifier la Constitution appartient exclusivement à l'autorité instituée par l'article [195] de la Constitution soit les Chambres législatives renouvelées et le Roi, et ce dans les conditions déterminées à cette même disposition. Dès lors, une simple loi ne peut transférer, ni même « restituer » ce pouvoir aux citoyens. Le référendum portant modification de la Constitution n'est pas compatible ni avec l'article [195] de la Constitution, ni avec son article [33], alinéa 2. ».

Le référendum au niveau législatif essuie les mêmes objections. Pour une large part, les arguments qui conduisent à conclure à l'inconstitutionnalité du référendum en matière constitutionnelle peuvent être repris pour démontrer l'inconstitutionnalité du référendum législatif.

De manière fondamentale, le caractère représentatif du régime constitutionnel de la Belgique s'oppose, en matière législative aussi, à ce que le référendum soit institué par une simple loi. Une révision de la Constitution serait indispensable.

L'article [36] de la Constitution dispose, en effet, que « Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat ». La compétence de faire la loi attribuée par la Constitution aux trois branches du « pouvoir législatif » ne peut être subdéléguée par une loi au peuple ou aux citoyens. Cette loi aurait pour effet que cette compétence de faire la loi ne serait pas exercée de la manière prévue par la Constitution, ce qu'interdit l'article [33], alinéa 2, de celle-ci. Cette position est de jurisprudence constante depuis lors.

On notera que la Belgique n'est pas le seul Etat à être dépourvu de toute possibilité de faire adopter ni des normes constitutionnelles, ni des normes législatives par référendum : il en va de même en République fédérale d'Allemagne. En effet, l'Allemagne, consciente des périodes noires de son histoire et des dangers d'instrumentalisation, de populisme et de simplifications excessives que le processus référendaire – par définition binaire – est susceptible de receler, prohibe également tout recours à cette technique pour l'adoption des lois.

LA CONSULTATION POPULAIRE

Outre le référendum, il résulte de l'article 33 de la Constitution que le droit constitutionnel belge ne permet pas non plus, sauf consécration constitutionnelle expresse, la technique de la consultation populaire au niveau fédéral.

On connaît la différence théorique entre les deux notions : alors que le référendum a une portée obligatoire quant au résultat de la votation (le peuple exerce donc véritablement lui-même le pouvoir législatif, en se prononçant en faveur d'une proposition de loi, de sorte que le Parlement n'a plus à intervenir sur le texte, celui-ci ayant été adopté par l'expression souveraine du peuple), la consultation populaire n'a, quant à elle, qu'une portée indicative – autrement dit, le législateur demeure, comme de droit, libre de s'écarter du résultat des urnes.

Or, il faut bien convenir que cette liberté est très souvent inexistante *de facto*, en particulier lorsque la consultation populaire débouche sur un résultat net : en effet, qui oserait soutenir au Parlement une proposition de loi qui vient d'être rejetée par 70 pc de l'électorat ? Et qui, à l'inverse, entreprendrait de barrer la route à un texte qu'une forte majorité de la population appelle de ses vœux ?

Pour cette raison, le Conseil d'État, dans une approche très pragmatique - mais à notre sens tout aussi pertinente - , a estimé que la consultation populaire est *de facto* à assimiler à un référendum et que, dès lors, au même titre que le référendum, elle n'est autorisée qu'à la condition que la Constitution la prévoit expressément. Pierre Wigny écrivait déjà en 1952 : « Il y a des avis qui, lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative. Comment les Chambres élues oseront-elles se dérober aux indications données par la grande voix de la Nation ? Le référendum ne sera que prétendument consultatif. En fait, il liera les organes représentatifs ».

Et le Conseil d'État, dans son avis du 15 mai 1985, embraille sur la même voie : « Si le législateur, qui veut organiser une consultation des citoyens sur une question déterminée, sait que la réponse qui lui sera faite s'imposera sûrement à lui ou qu'il soit en tout cas décidé à prendre une décision conforme au vœu de la majorité des électeurs, le caractère consultatif de ce recours aux citoyens est artificiel, voire purement fictif. On ne saurait évidemment admettre que le référendum décisoire, qui est contraire à la Constitution, puisse avoir lieu tout de même, à la seule condition de lui donner dans la loi, contre toute vraisemblance et en dépit des intentions réelles du législateur qui le prescrit, la qualification de consultation populaire. La conformité à la Constitution ne dépend pas d'une simple question de mots, elle tient au fond même de l'institution qu'il s'agit de créer et ne peut être appréciée sans tenir compte des réalités ».

Une révision constitutionnelle serait donc nécessaire pour permettre, en droit belge, la consultation populaire au niveau national. Cette position a été réitérée à plusieurs reprises dans la suite.

Au niveau des Régions, la possibilité d'organiser des consultations populaires existe depuis 2014, grâce à un nouvel article 39 bis de la Constitution, inséré lors de la 6^{ème} réforme de l'État.

Il en va de même des niveaux provincial et communal, où des consultations populaires sont également possibles, depuis une révision de l'article 41 de la Constitution en 1999.

Au niveau fédéral en revanche, vu l'absence, dans le texte constitutionnel, d'une permission analogue, une consultation populaire n'est pas admissible ; nous venons de l'indiquer ci-dessus.

Quant à la loi du 11 février 1950 qui a porté organisation de la consultation populaire du 12 mars de la même année sur la question royale, elle doit dans ce contexte être vue, pour reprendre les mots du Conseil d'État, comme un « expédient de caractère exceptionnel » face à un problème exceptionnel, sans que son expérience ne constitue un précédent valable pour conclure à la constitutionnalité de la consultation populaire au niveau national.

3. LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE (RIC) : SITUATION DANS D'AUTRES PAYS

Plusieurs types de RIC sont utilisés dans une trentaine de pays dont l'Italie, la Suisse, Taïwan ou la Nouvelle-Zélande.

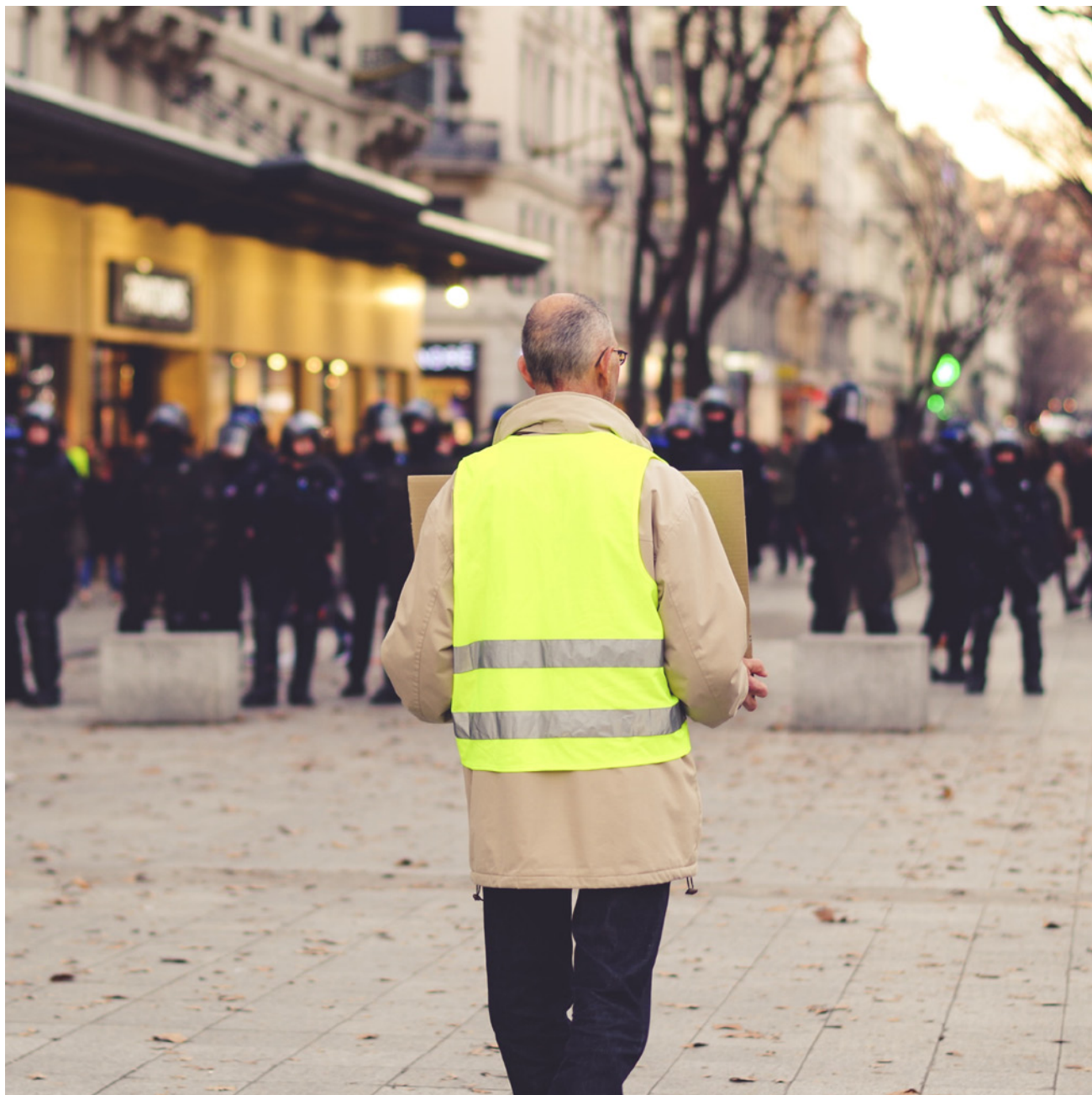
En France, l'initiative du référendum appartient au Président de la République et est purement normatif (non abrogatif ni consultatif ni révocatoire). Les Gilets jaunes y réclament désormais le RIC en tant que revendication principale.

En Italie, le RIC existe. La Constitution y prévoit trois types de référendums : abrogatif, constitutionnel et territorial. Pour en arriver aux urnes en Italie, les groupes de citoyens souhaitant soumettre une question référendaire doivent présenter 500.000 signatures à la Cour de cassation qui les validera. En l'absence de ces signatures, les recommandations de cinq conseils régionaux peuvent suffire. La question est ensuite examinée par la Cour constitutionnelle qui évalue sa conformité. Ensuite, le vote est organisé lors d'un des dimanches compris entre le 15 avril et le 15 juin mais ne pourra pas se tenir dans l'année précédente ou dans les six mois suivants la fin de la législature ou la dissolution d'une des deux chambres parlementaires. Les questions soumises à référendum populaire ne peuvent pas non plus porter sur les lois financières, budgétaires, les amnisties ou les traités internationaux (à l'inverse de la Suisse, qui peut parfois voter des dispositions à l'encontre du droit international et donc se marginaliser). Enfin, et même si le suffrage est écrasant, la loi ne sera abrogée que si la participation au référendum atteint les 50% des électeurs inscrits sur les listes électorales.

Aux États-Unis aussi, les référendums populaires sont fréquents. Mais c'est aux États de décider des modalités. La Californie a le plus souvent recours à la votation citoyenne à travers des référendums constitutionnels et abrogatifs. Il suffit de réunir 5% du nombre de votants à la dernière élection du gouverneur pour obtenir l'organisation d'un référendum : une condition facilement atteignable qui a poussé le législateur à prévoir un garde-fou. Il garde la possibilité de qualifier une loi « d'urgente » pour que celle-ci reste intouchable. De plus, comme en Italie, les lois fiscales ou budgétaires ne peuvent être soumises à référendum.

En Suisse, l'initiative populaire fédérale, quant à elle, est un droit civique suisse permettant, sur le plan fédéral, à 100.000 citoyens ayant le droit de vote, de proposer une modification totale ou partielle de la Constitution fédérale et de la soumettre à la votation populaire. Le mécanisme ne porte que sur la Constitution.





4. LES TYPES DE RÉFÉRENDUMS D'INITIATIVE CITOYENNE REVENDIQUÉS PAR LE MOUVEMENT DES GILETS JAUNES EN FRANCE

Si les référendums d'origine populaire ont pour point commun la mise en œuvre d'une proposition ayant collecté les signatures d'une partie de la population, variable d'un pays à l'autre, les conditions et la nature des scrutins varient grandement. Leur validité peut ainsi être conditionnée au franchissement d'un pourcentage de participation, dit quorum, ou à celui d'une majorité qualifiée de votes, supérieure à une simple majorité absolue.

En France, des Gilets jaunes veulent que ces référendums soient applicables à quatre types de procédure :

1. le **référendum législatif**, qui consisterait à **soumettre au peuple une proposition de loi**. Les modalités de mise en œuvre de ce type de référendum varient sensiblement d'un pays à l'autre. Ainsi, à Taïwan, les signatures de 0,01 puis 1,5 % de la population inscrite sur les listes électorales, collectées en l'espace de six mois, permettent de provoquer la mise à référendum d'une proposition de loi. Le résultat, s'il est positif, doit atteindre le quorum de 25 % des inscrits pour être légalement contraignant. À l'opposé, en Nouvelle-Zélande, les signatures de 10 % des inscrits sont nécessaires en l'espace d'un an, et le résultat n'est légalement pas contraignant.
2. le **référendum abrogatif**, qui consisterait en la **possibilité pour la population d'abroger ou d'empêcher la mise en application d'une loi votée précédemment par le Parlement**. Le fait de pouvoir s'opposer à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi, est

une possibilité existante dans plusieurs pays dont l'Italie, la Slovénie, l'Uruguay, Taïwan, la Suisse ou le Liechtenstein. Dans ces deux derniers cas, elle est connue sous le nom de référendum facultatif.

3. le **référendum révocatoire**, qui consisterait à **démettre un élu de son mandat**. Cette procédure n'existe que dans très peu de pays : à l'échelon local, dans certains États des États-Unis, où elle est baptisée « recall elections » (« scrutins de rappel »), ainsi qu'au niveau national, contre le chef de l'État en Roumanie et au Venezuela. En Roumanie, le référendum est cependant l'aboutissement d'une procédure initiée par les deux chambres du Parlement et non par les citoyens. Au Venezuela, une consultation ne peut se tenir qu'une fois la moitié du mandat présidentiel effectuée.
4. le **référendum constitutionnel**, qui consisterait à **permettre au peuple de modifier la Constitution du pays**. Actuellement, selon l'article 89 de la Constitution française, l'initiative d'une telle modification est concurremment du ressort du Président de la République, sur proposition du Premier Ministre, et des membres du Parlement. Après vote du projet ou de la proposition de révision en des termes identiques par les deux assemblées, le texte est soumis à référendum pour approbation sauf si le Président de la République le soumet au Parlement réuni en Congrès. Auquel cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

5. PROPOSITION DE MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE EN BELGIQUE

En Belgique, la Constitution n'autorise pas, en l'état, au niveau fédéral, ni le référendum (contraignant) ni la consultation populaire (non contraignante). Le référendum et la consultation populaire se heurtent à l'article 36 (« le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat »).

Le référendum d'initiative partagée serait une solution intermédiaire entre le référendum classique, proposé par les autorités uniquement, et le référendum d'initiative citoyenne.

Les modalités de mise en œuvre du référendum d'initiative partagée sont fixées par les articles 11 et 61 de la Constitution française. Pour la Belgique, il serait nécessaire de créer un nouvel article de la Constitution (par exemple, comme nous le proposons, un nouvel article 39 quater).

Le processus pouvant conduire à l'organisation d'un référendum d'initiative partagée, explicité dans une loi, serait le suivant :

1. Une proposition de loi référendaire pourrait, comme en France, **être déposée** par une partie des membres du Parlement. La France exige qu'un cinquième des députés soutienne cette proposition mais, pour notre part, nous pourrions, par exemple, exiger qu'un tiers au moins des députés la soutienne afin, d'une part, de renforcer le rôle de la démocratie représentative dans la décision d'opérer un référendum et, d'autre part, d'anticiper le poids des forces nationalistes et extrémistes de tous bords, vu le contexte politique

difficile actuel et la dichotomie qui s'est cristallisée entre les communautés flamande et francophone de notre pays. Soulignons ici que nous prenons le parti de ne pas faire du référendum une matière bicamérale afin d'en assurer la fluidité, l'efficacité et la rapidité.

Nous proposons, au contraire de l'option française, pour en faire une véritable possibilité d'initiative partagée, que des citoyens puissent également déposer une proposition de référendum.

2. La Cour constitutionnelle – réunie en chambre plénière (12 juges : 6 néerlandophones, 6 francophones, un des juges ayant la connaissance de la langue allemande) afin de lui conférer la légitimité la plus totale – serait chargée de contrôler sa validité en deux temps :
 - a. Dans le mois du dépôt du projet ou de la proposition de référendum au greffe de la Cour constitutionnelle, par la Chambre des Représentants à l'initiative d'un ou de plusieurs députés ou par des citoyens, la Cour contrôlerait, dans un premier temps, la validité et la prise en considération dudit projet ou de la dite proposition. Elle vérifierait, précisément, que :
 - i. l'objet du projet ou de la proposition de référendum respecte les conditions posées aux troisième et sixième alinéas du futur article 39 quater de la Constitution, c'est-à-dire que la proposition :

1. porte « **sur l'organisation des pouvoirs publics fédéraux, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale fédérale et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions** » (en effet, une liste limitative permet d'éviter toute discussion sur les sujets sur lesquels pourraient porter un référendum : **à cet égard**, la solution française est, à n'en pas douter, pertinemment prudente et claire. Dès lors, les questions soumises à référendum ne pourront pas porter sur les lois financières, budgétaires, sur les amnisties, les droits fondamentaux ainsi que les matières pour lesquelles la Constitution impose une majorité des deux tiers au Parlement (sauf en cas de référendum constitutionnel) ;
 2. n'ait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ;
 3. ne porte pas sur le même sujet qu'une proposition de loi rejetée par référendum il y a moins de deux ans ;
 4. qu'aucune disposition de la proposition de loi ne soit contraire à la Constitution.
- b. Dans un second temps, après que la Cour constitutionnelle ait déclaré que ces conditions soient remplies, le Premier Ministre serait chargé, dans les trois mois, de mettre en œuvre le recueil des soutiens (en France, c'est le Ministre de l'Intérieur qui est chargé de cette tâche : nous optons pour la figure du Premier Ministre qui apparaît comme étant « asexué » sur le plan linguistique et tenu à une plus grande réserve).
3. Après le délai prévu pour l'organisation, par le Premier Ministre, du recueil des soutiens, débiterait la période – d'une durée de neuf mois – de récolte des signatures (cf. point 14 sur les dispositions pénales en cas de fraude) :
 - a. Afin de respecter les équilibres communautaires, les signatures des électeurs – soit 10 % du corps électoral correspondant aux votants à la dernière élection législative – , pour être recevables, devraient provenir de 50 % de citoyens résidant en Région flamande, 40 % en Région wallonne et 10 % en Région bruxelloise.
 - b. Au niveau du soutien obligatoire du Parlement, il faudrait, également, prévoir une clé de répartition spécifique en Belgique (classiquement 40/60) : selon l'option choisie, sur 30 députés (un cinquième de la Chambre des Représentants), 12 du rôle linguistique français et 18 du rôle linguistique néerlandais ; sur 50 députés (un tiers), 20 francophones et 30 flamands.
 4. La loi prévoirait que tous les soutiens soient recueillis sous forme électronique. Un site internet, spécifiquement prévu à cet effet, permettrait de recueillir ces soutiens. A ce titre, trois modalités de dépôt seraient prévues par la loi :
 - a. L'électeur déposerait son soutien à la proposition de loi référendaire sur ce site internet par ses propres moyens (ex : ordinateur fixe ou portable, smartphone, tablette, etc.).
 - b. L'électeur déposerait son soutien à l'initiative référendaire via des points d'accès situés dans les administrations communales.
 - c. L'électeur ferait enregistrer électroniquement son soutien présenté sur papier par un agent de la commune.

5. Cette période correspondrait également – surtout – à une campagne d'information publique (site internet officiel et neutre, organisation de débats télévisés et en radio, information par voie de presse) ; il est impératif que l'information soit particulièrement complète, impartiale et didactique.
6. **À l'issue de la période de recueil des soutiens, d'une durée de neuf mois, la Cour constitutionnelle vérifierait que :**
 - a. la proposition de loi ait obtenu le soutien d'au moins un dixième du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales des élections précédentes ;
 - b. la proposition de loi n'ait pas été examinée au moins une fois par la Chambre des Représentants dans un délai de six mois.
7. Le Roi la soumettrait, ensuite, au référendum.
8. Le vote serait organisé un dimanche, selon des dispositions identiques à celles appliquées aux scrutins classiques.
9. La participation au référendum ne serait toutefois pas obligatoire, sauf en cas de référendum constitutionnel.
10. La « loi référendaire » ne serait adoptée ou abrogée, la disposition constitutionnelle consacrée, qu'en cas de majorité absolue dans chaque rôle linguistique (majorité des deux tiers, dans chaque rôle linguistique, en cas de référendum constitutionnel), et à la condition que la participation au référendum ait atteint, également dans chaque rôle linguistique, le quorum des deux tiers du corps électoral correspondant aux votants à la dernière élection législative. Faute d'atteindre ce taux de participation, le dépouillement n'aurait pas lieu.
11. Si le référendum vise à modifier la Constitution, un quorum de deux tiers des membres de la Chambre des Représentants et du Sénat devrait être atteint pour le vote. Les révisions seraient obligatoirement entérinées à la majorité des deux tiers des voix exprimées dans chacune des chambres. Il nous semble, en effet, incontournable de prévoir une procédure bicamérale dans cette hypothèse.
12. L'adoption d'une loi, l'abrogation d'une loi, la révision de la Constitution seraient soumis à la sanction royale, s'accompagnant de la promulgation par le Roi.
13. Aucun référendum ne pourrait avoir lieu dans l'année précédant la fin de la législature ou dans les six mois après la dissolution du Parlement.
14. La loi qui fixerait le processus de mise en œuvre pratique du référendum d'initiative partagée prévoirait des sanctions pénales en cas, principalement, d'enregistrement frauduleux de soutiens à des propositions de loi référendaires, de soustraction ou d'altération de données collectées et de reproduction de ces mêmes données.



PROPOSITION D'ÉCRITURE DU NOUVEL ARTICLE 39 QUATER

« Le Gouvernement, pendant la durée des sessions, ou sur proposition de la Chambre des Représentants, publiée au Moniteur belge, peut soumettre à la population tout projet de référendum portant sur l'organisation des pouvoirs publics fédéraux, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale fédérale et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. Le référendum peut avoir pour objet l'adoption d'une loi, son abrogation ou une révision de la Constitution, selon les modalités fixées par la loi.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant la Chambre des Représentants, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un tiers des membres de la Chambre des Représentants, au minimum trente membres du rôle linguistique néerlandais et vingt membres du rôle linguistique français, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales correspondant aux dernières élections législatives, dont la moitié doivent résider en Région flamande, quarante pourcent en Région wallonne et un dixième en Région de Bruxelles-Capitale. Cette initiative prend la forme d'un projet de référendum si elle émane du Gouvernement ou d'une proposition de référendum si elle émane du Parlement ou à l'initiative citoyenne et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles la Cour constitutionnelle contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi.

Si la proposition de référendum n'a pas été examinée par la Chambre des Représentants dans un délai fixé par la loi, le Roi la soumet au référendum.

Lorsque la proposition de référendum n'est pas adoptée par le peuple belge, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la date du scrutin.

Lorsque le projet ou la proposition de référendum porte sur une révision de la Constitution, les chambres ne pourront délibérer que 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 dans chaque chambre.

Lorsque le référendum a conclu à son adoption, le Roi promulgue la loi référendaire dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »



CONCLUSIONS

Si le référendum est l'exercice de la démocratie participative par excellence, des voix s'élèvent pour qu'elle puisse être purement d'initiative populaire, en revendiquant une forme de démocratie authentiquement directe.

Cette dernière option nous semble extrême et dangereuse. L'initiative partagée permet de maintenir un rôle de contrôle dans le chef des parlementaires, un gage de sécurité dans le cadre de l'initiation d'un référendum, dont le dernier mot appartiendrait néanmoins au peuple belge.

Car l'instauration du référendum, quel que soit sa nature, n'est évidemment pas sans danger. A commencer par celui, s'il est appliqué au niveau fédéral, de résultats opposés et contradictoires entre les citoyens flamands et francophones. Pour rappel, la seule consultation populaire qui ait été organisée à l'échelle du pays, en 1950, a débouché sur ce que l'on a appelé « la question royale » qui a opposé nos deux grandes communautés linguistiques, non sans engendrer des faits de violence.

Si le référendum, qu'il soit initié par les autorités politiques ou par les citoyens eux-mêmes, ou par les deux, donnerait la possibilité au peuple d'être maître de son destin, cet instrument serait également une aubaine pour tous les populistes et les extrémistes.

Le citoyen lambda peut, en effet, se sentir désarmé, voire incompetent, pour répondre de manière raisonnée à la proposition faisant l'objet du référendum. Tels qu'ils sont organisés actuellement, l'on constate que la « volonté populaire » n'est qu'une « volonté sous influence », soumise à la manipulation des uns et à la désinformation des autres. A n'en pas douter, les différents leaders d'opinion

n'hésiteront pas à mobiliser l'émotion du peuple. Les questions posées doivent être strictement encadrées, compréhensibles et être accompagnées d'une campagne d'information améliorant la compréhension et l'intérêt des citoyens.

Les expériences menées dans plusieurs pays montrent que les résultats reflètent le plus souvent la défiance de la population vis-à-vis des autorités – souvent qualifiées « d'élites » – et le risque est grand que la réponse soit davantage un « pour » ou un « contre » le pouvoir en place, suite à une immanquable instrumentalisation politique. Le référendum exclut toute forme de délibération : son résultat n'a aucune nuance et aucun compromis n'est possible.

Un autre danger est celui d'un déchirement au sein même de la population, une fracture au sein de la société, une majorité imposant sa volonté à une minorité (ou le contraire : une minorité imposerait ses vues à la majorité de la population en cas de participation faible si un quorum de participation n'était pas obligatoire), en particulier lorsque le résultat s'avère « serré ». Cela pourrait aller jusqu'à menacer l'unité du pays voire à mettre la paix civile en danger.

Si le référendum doit être instauré, ce serait avec de solides balises pour éviter les dérives populistes ou que la démocratie ne se saborde. Ce référendum encadré ne pourrait porter que sur certains sujets délimités en excluant, par exemple les questions fiscales, les comptes, les budgets ou les taxes, les amnisties, le rétablissement de la peine de mort, les droits fondamentaux, etc.

*Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles*

*02.500.50.40
info@cjg.be*

www.cjg.be