

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 maart 2019

VOORSTEL VAN VERKLARING

**tot herziening van de Grondwet,
teneinde een artikel 39^{quater} in te voegen,
waardoor het mogelijk wordt om
een referendum op burgerinitiatief te houden**

(ingediend door de heer Olivier Maingain
en mevrouw Véronique Caprasse)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

26 mars 2019

PROPOSITION DE DÉCLARATION

**de révision de la Constitution
en vue d'y insérer un article 39^{quater}
permettant la tenue
d'un référendum d'initiative citoyenne**

(déposée par M. Olivier Maingain
et Mme Véronique Caprasse)

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

Uit de recente betogingen in Frankrijk en in België blijkt dat in onze maatschappij een diep onbehagen leeft, dat verbonden is met het gerechtvaardigde verlangen van de burgers naar meer welvaart om hun persoonlijk leven vorm te geven, alsook om de vruchten te kunnen plukken van een billijkere herverdeling van de door de groei voortgebrachte rijkdom. De opwaardering van het welvaartsniveau van de burgers is hoe dan ook één van de grote uitdagingen van de komende jaren.

Tevens is duidelijk geworden dat een groot deel van de bevolking opnieuw op de politieke beslissingen wil wegen. De participatieve democratie moet worden uitgediept, zonder echter de representatieve democratie – waarvan de legitimiteit de jongste jaren onder vuur is komen te liggen – te vervangen.

In dat verband is het in ons land grondwettelijk uitgesloten beslissingen te nemen via een bindend referendum. Sinds meer dan dertig jaar zijn wel lokale volksraadplegingen mogelijk en sinds de zesde staats-hervorming kunnen op grond van artikel 39*bis* van de Grondwet op gewestelijk niveau volksraadplegingen worden georganiseerd.

Veel grondwetspecialisten en ervaren waarnemers van de Belgische politiek menen dat elke vorm van volksraadpleging op federaal vlak, al dan niet gelijkgesteld met het bindend referendum, per definitie ongrondwettig is wegens het tweede lid van artikel 33 van de Grondwet, waarvan de volledige tekst als volgt luidt: “Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.”

In een door de afdeling wetgeving van de Raad van State bezorgd advies *de dato* 29 november 2004 betreffende een wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een grondwet voor Europa wordt het volgende vermeld: “De instelling van de federale volksraadpleging houdt, in de eerste plaats, een dermate belangrijke wijziging in van de wijze waarop de machten worden uitgeoefend, dat de Grondwet zelf erin dient te voorzien. Dat volgt uit artikel 33, tweede lid, van de Grondwet. Zelfs indien men het louter consultatieve karakter van de volksraadpleging vooropstelt, is het duidelijk dat het advies dat uitgaat van de bevolking zelf, niet kan worden vergeleken met andere adviezen die soms worden ingewonnen, hetzij op grond van een wettelijke verplichting, hetzij vrijwillig. In het huidige, door de Grondwet ingestelde representatieve systeem, komt de wetgevende macht, op federaal niveau, toe aan de wetgevende kamers en de Koning (artikel 36 van de Grondwet) (...). Na de

DÉVELOPPEMENTS

Les manifestations récentes tant en France qu'en Belgique ont été révélatrices d'un malaise profond au sein de nos sociétés, malaise lié à l'aspiration légitime des citoyens à davantage de prospérité pour assurer leur projet de vie personnel ainsi qu'à pouvoir bénéficier d'une plus grande équité dans la redistribution des richesses de la croissance. En clair, la revalorisation du niveau de vie des citoyens est l'un des grands enjeux des années à venir.

Elles ont été également la mise en évidence de la volonté d'une part importante de la population de se réapproprier la décision politique. La démocratie participative doit être renforcée, sans pour autant remplacer la démocratie représentative dont la légitimité a été mise à mal ces dernières années.

À cet égard, il n'y a pas de référendum décisionnel contraignant dans notre pays en vertu de la Constitution: les consultations populaires sont, quant à elles, possibles au niveau local depuis plus de trente ans et depuis la sixième réforme de l'État, des consultations populaires peuvent être organisées au niveau régional, en vertu de l'article 39*bis* de la Constitution.

Bon nombre de constitutionnalistes et d'observateurs avisés de la vie politique belge considèrent que toute forme de consultation populaire fédérale assimilée au référendum contraignant ou non est par définition inconstitutionnelle en vertu de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution selon lequel “Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution”.

La section de législation du Conseil d'État dans un avis du 29 novembre 2004 relatif à une proposition de loi visant à l'organisation d'une consultation populaire sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe a disposé que “(...) La consultation populaire fédérale implique, en premier lieu, un changement si important dans la manière dont les pouvoirs sont exercés que la Constitution doit elle-même le prévoir. C'est ce qui ressort de l'article 33, alinéa 2 de la Constitution. Même si on invoque le caractère purement consultatif de la consultation populaire, il est clair que l'avis émanant de la population même ne peut être comparé à d'autres avis parfois recueillis, soit en vertu d'une obligation légale, soit volontairement. Dans le système représentatif actuel, instauré par la Constitution, le pouvoir législatif est exercé au niveau fédéral par les Chambres fédérales et le Roi (article 36 de la Constitution). Après une instauration (autre que constitutionnelle) de la consultation populaire, on ne pourrait plus dire que

invoering van de volksraadpleging [zonder dat via de Grondwet te doen, zal men niet meer kunnen stellen dat de machten worden uitgeoefend “op de wijze die de Grondwet” bepaalt”. Het besluit hieruit is dan ook dat het systeem van federale volksraadplegingen (...) een dermate ingrijpende aanvulling en herijking van het representatieve stelsel inhoudt, en “de wijze waarop de machten worden uitgeoefend” in die mate wijzigt, dat het in de Grondwet zelf behoort te worden geregeld en niet kan worden ingevoerd bij een andere rechtsnorm dan de Grondwet.”.

Het CRISP heeft in zijn nieuwsbrief nr. 2390-2391, met als opschrift “*Consultation populaire et référendum en Belgique*”, een vermeldenswaardige bijdrage tot dit thema geleverd en heeft ook de stelling met betrekking tot de afwezigheid van een grondwettelijke hinderpaal behandeld (blz. 25): “*L'article 33 de la Constitution, même combiné avec les dispositions constitutionnelles organisant la procédure législative, ne permet pas nécessairement d'exclure la consultation populaire fédérale. S'il consultait la population, le Parlement ne confierait en aucun cas une part du pouvoir législatif au citoyen: ce seraient bien les élus qui resteraient à la manœuvre et qui, en dernier ressort, déclareraient de suivre – ou pas – l'avis émis par le corps électoral. Dans cette optique, l'intervention des citoyens ne serait pas fort différente de l'intervention de diverses instances dans la procédure législative. Quand les élus requièrent l'avis de la section de législation du Conseil d'État, rien ne les oblige à se plier audit avis. Lorsqu'ils organisent l'audition d'experts, qui délivrent là aussi leur avis – parfois tant en légalité qu'en opportunité – ils demeurent libres de s'écarter dudit avis. Or, ces différentes prises d'avis sont unanimement considérées comme constitutionnelles, alors même qu'elles ne sont en aucun cas prévues par la Constitution. Si l'introduction dans la loi du principe de l'intervention non contraignante de la section de législation du Conseil d'État dans la procédure législative n'a pas nécessité de révision constitutionnelle, il est difficile de percevoir la raison pour laquelle l'intervention, toujours non contraignante, des citoyens exigerait une telle révision.*”.

De indieners van dit voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet willen beide tegengestelde visies met elkaar verzoenen: ze zijn van oordeel dat de Grondwet in dit stadium inderdaad niet de mogelijkheid biedt de burgers te betrekken bij de wetgevende macht zoals die bij de Grondwet is geregeld; tevens zijn ze van oordeel dat de burgers over een wetgevend initiatiefrecht moeten kunnen beschikken door wetsvoorstellen voor te leggen aan het Parlement, dat de plicht zou hebben deze te bespreken.

les pouvoirs sont exercés “de la manière établie par la Constitution”. Force est dès lors de conclure que le système des consultations populaires fédérales implique un développement et une mutation à ce point cruciaux du système représentatif, et modifie à tel point “la manière dont les pouvoirs sont exercés, qu'il doit être réglé par la Constitution et ne peut être instauré par une norme autre que constitutionnelle.”.

Le CRISP dans son numéro 2390 2391 “Consultation populaire et Référendum en Belgique” a consacré une remarquable contribution sur cette question, et s'est penché également sur la thèse de l'absence d'obstacle constitutionnel (p. 25): “L'article 33 de la Constitution, même combiné avec les dispositions constitutionnelles organisant la procédure législative, ne permet pas nécessairement d'exclure la consultation populaire fédérale. S'il consultait la population, le Parlement ne confierait en aucun cas une part du pouvoir législatif au citoyen: ce seraient bien les élus qui resteraient à la manœuvre et qui, en dernier ressort, déclareraient de suivre – ou pas – l'avis émis par le corps électoral. Dans cette optique, l'intervention des citoyens ne serait pas fort différente de l'intervention de diverses instances dans la procédure législative. Quand les élus requièrent l'avis de la section de législation du Conseil d'État, rien ne les oblige à se plier audit avis. Lorsqu'ils organisent l'audition d'experts, qui délivrent là aussi leur avis – parfois tant en légalité qu'en opportunité – ils demeurent libres de s'écarter dudit avis. Or, ces différentes prises d'avis sont unanimement considérées comme constitutionnelles, alors même qu'elles ne sont en aucun cas prévues par la Constitution. Si l'introduction dans la loi du principe de l'intervention non contraignante de la section de législation du Conseil d'État dans la procédure législative n'a pas nécessité de révision constitutionnelle, il est difficile de percevoir la raison pour laquelle l'intervention, toujours non contraignante, des citoyens exigerait une telle révision.”.

Les auteurs de la présente proposition de déclaration de révision entendent réconcilier ces deux visions opposées: ils considèrent qu'effectivement la Constitution ne permet pas à ce stade d'associer les citoyens au pouvoir législatif tel qu'organisé par la Constitution; ils considèrent également que les citoyens peuvent disposer du pouvoir d'initiative législative en proposant au Parlement des propositions de loi que le Parlement aura l'obligation d'examiner.

De Europese Commissie voor democratie middels het recht van de Raad van Europa, de zogenaamde “Commissie van Venetië”, heeft in 2005 een grondige studie (287/2004) verricht over referenda en meer bepaald over het referendum op volksinitiatief:

“Referendum at the request of part of the electorate

39. Provision for a referendum at the request of part of the electorate is less common than that for a mandatory referendum or referendum at the request of an authority.

40. Referendums at the request of part of the electorate must be divided into two categories: the ordinary optional referendum and the popular initiative in the narrow sense. Both result in a popular vote without an authority taking a decision in this respect, but the authorities are least involved in the case of the popular initiative. An ordinary optional referendum challenges a text already approved by a state body, while a popular initiative enables part of the electorate to propose a text that has not yet been approved by any authority.

41. It is in Switzerland that the mechanisms of the ordinary optional referendum and the popular initiative are the most highly developed. A referendum can be requested by 50,000 citizens against specific laws (except for emergency laws adopted for less than one year), certain international treaties and certain federal orders – decisions adopted by Parliament. A popular initiative can be presented by 100,000 citizens with the aim of revising the constitution and a general popular initiative, which can also lead to a change in the law, will be introduced shortly. Parliament decides solely on the validity of the popular initiative.

42. A request for an ordinary optional referendum or a popular initiative requires 500,000 signatures in Lithuania and 150,000 in “the former Yugoslav Republic of Macedonia”. In Latvia, 10 % of voters can launch a constitutional or legislative popular initiative or request a referendum if the President suspends a law at the request of one-third of Parliament, if the law is not passed again by the latter by a three-quarters majority of its members.

43. Italy has both optional constitutional referendums and abrogative legislative referendums, at the request of part of the electorate (500,000 signatures are necessary). Parliament can, however, rule out a referendum by revising the basic principles and key content of the old law. Albania and Malta also have provision

La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l’Europe, dite “Commission de Venise”, avait procédé en 2005 à une étude 287/2004 approfondie sur la question des référendums et notamment sur le référendum d’initiative populaire:

“Le référendum à la demande d’une fraction du corps électoral

39. Le référendum à la demande d’une fraction du corps électoral est prévu plus rarement que le référendum obligatoire ou le référendum à la demande d’une autorité.

40. Le référendum à la demande d’une fraction du corps électoral doit en effet être divisé en deux catégories: le référendum facultatif ordinaire et l’initiative populaire au sens étroit. Tous deux conduisent à un vote populaire sans qu’une autorité ne prenne de décision à cet égard, mais l’implication des autorités est la plus réduite dans le cas de l’initiative populaire. Le référendum facultatif ordinaire conduit à contester un texte déjà approuvé par un organe de l’État, tandis que (...) l’initiative populaire permet à une fraction du corps électoral de proposer un texte qui n’a jusqu’alors été approuvé par aucune autorité.

41. C’est en Suisse que les mécanismes du référendum facultatif ordinaire et de l’initiative populaire sont les plus développés. Le référendum peut être demandé par 50 000 citoyens contre les lois (sauf les lois urgentes adoptées pour moins d’un an), certains traités internationaux et certains arrêtés fédéraux – décisions adoptées par le Parlement. Une initiative populaire peut être présentée par 100 000 citoyens en vue de la révision de la Constitution; l’initiative populaire générale, pouvant conduire aussi à une révision de la loi, sera introduite sous peu. Le Parlement ne se prononce que sur la validité de l’initiative populaire.

42. Une demande de référendum facultatif ordinaire ou une initiative populaire nécessitent 500 000 signatures en Lituanie, 150 000 dans “l’ex-République yougoslave de Macédoine”. En Lettonie, 10 % des électeurs peuvent lancer une initiative populaire constitutionnelle ou législative, ou demander le référendum si le Président suspend une loi à la demande d’un tiers du Parlement, si la loi n’est pas revotée par celui-ci à la majorité des trois quarts de ses membres.

43. L’Italie connaît à la fois le référendum constitutionnel facultatif et le référendum législatif abrogatif à l’initiative d’une fraction du corps électoral (500 000 signatures sont nécessaires). Le Parlement peut toutefois exclure le référendum en révisant les principes de base et le contenu essentiel de l’ancienne loi. L’Albanie et

for abrogative legislative referendums. The system in the Russian Federation provides for a referendum at the request of 2,000,000 voters. This is more akin to a popular initiative, even though it may relate to a text already adopted as it is not suspensive.

44. Croatia has a popular initiative (at the request of 10 % of the voters) but not an ordinary optional referendum. The same applies to Georgia (at the request of 200,000 voters). As we shall see later, in these two countries the referendum cannot relate to the text of a law.

45. Ordinary optional referendums exist in Hungary but not the type of popular initiative described here (200,000 signatures). The temporary law in force in the Netherlands from 2002 to 2004 was along the same lines (600,000 voters, following an introductory request by 40,000 voters).

46. In several states, there is also a limited form of popular initiative, with a number of voters being able to propose that another body call a referendum. This is accordingly an extraordinary referendum organised at the request of part of the electorate. In Poland, 500,000 citizens can ask the Sejm to organise a referendum; in Portugal, such a request can be submitted to Parliament by 75,000 voters; in Hungary, 100,000 signatures are necessary and in “the former Yugoslav Republic of Macedonia” 10,000 (it should be pointed out that the referendum must take place if there are 200,000 or 150,000 signatures respectively). On the other hand, 50,000 voters can ask the President of Albania to organise a referendum, while 300,000 can do so in Azerbaijan.

47. Otherwise, the role of the authorities, and especially Parliament, is limited in the case of the popular initiative. As pointed out above, the Italian Parliament can rule out an abrogative referendum by revising the basic principles and key content of the old law. Maltese law is similar: the referendum does not take place if Parliament repeals the impugned legislation. The Lithuanian Parliament debates the initiative, but cannot refuse to submit it to the people unless it is unconstitutional. In Switzerland, Parliament examines the validity of the popular initiative and must recommend its acceptance or rejection within 30 months of its being presented. It can make a counter-proposal to the popular initiative aimed at a partial revision of the constitution, which will then be put to the vote at the same time as the initiative. Parliament may also declare the initiative invalid and refuse to submit it to the people’s vote.”

Malte connaissent aussi le référendum législatif abrogatif. Le système de la Fédération de Russie prévoit le référendum à la demande de 200 000 d'électeurs, qui a plutôt le caractère d'une initiative populaire, même s'il peut porter sur un texte déjà adopté, car il n'est pas suspensif.

44. En Croatie, l'initiative populaire existe (à la demande de 10 % des électeurs), mais non le référendum facultatif ordinaire. Il en va de même en Géorgie (à la demande de 200 000 électeurs). Comme nous le verrons plus loin, dans ces deux pays, le référendum ne peut porter sur un texte de loi.

45. La Hongrie connaît le référendum facultatif ordinaire mais non l'initiative populaire telle que décrite ici (200 000 signatures). La loi temporaire applicable aux Pays-Bas de 2002 à 2004 allait dans le même sens (600 000 électeurs, suivant une demande introductive de 40 000 électeurs).

46. Dans plusieurs États, il existe une forme limitée d'initiative populaire: un certain nombre d'électeurs peut proposer à un autre organe de recourir au référendum. Il s'agit donc d'un référendum extraordinaire organisé suite à la demande d'une fraction du corps électoral. En Pologne, 500 000 citoyens peuvent demander à la Diète d'organiser un référendum; au Portugal, une telle requête peut être soumise au Parlement par 75 000 électeurs; en Hongrie, il faut 100 000 signatures et, dans “l'ex-République yougoslave de Macédoine”, 10 000 (rappelons que s'il y en a 200 000, respectivement 150 000, le référendum doit avoir lieu). D'autre part, 50 000 électeurs peuvent demander au Président de l'Albanie d'organiser un référendum, tandis que 300 000 peuvent faire de même en Azerbaïdjan.

47. Pour le reste, le rôle des autorités, et en particulier du Parlement, est limité en cas d'initiative populaire. Comme énoncé précédemment, le Parlement italien peut exclure le référendum abrogatif en révisant les principes de base et le contenu essentiel de l'ancienne loi. Le droit maltais va dans le même sens: le référendum n'a pas lieu si le Parlement abroge la législation contestée. Le Parlement lituanien délibère sur l'initiative mais ne peut refuser de la (...) – soumettre au peuple, sauf en cas d'inconstitutionnalité. En Suisse, le Parlement examine la validité de l'initiative populaire; il doit recommander son acceptation ou son rejet dans un délai de 30 mois après son dépôt. Il peut opposer un contre-projet à une initiative populaire visant à la révision partielle de la Constitution, qui sera soumis au vote en même temps que l'initiative. Le Parlement peut aussi déclarer l'initiative non valable et refuser de la soumettre au vote du peuple.”

Het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking is getreden, voorziet in een referendum op volksinitiatief: één miljoen burgers, afkomstig uit een significant aantal lidstaten van de Europese Unie, kunnen de Europese Commissie verzoeken een voorstel in te dienen inzake een aangelegenheid die naar hun oordeel een rechtshandeling vergt (artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

Voor de indieners van dit voorstel van verklaring tot herziening moet de Grondwet, voortbouwend op artikel 39*bis* over de gewestelijke volksraadpleging, het referendum op burgerinitiatief bekrachtigen.

Un référendum du type initiative populaire est prévu par le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009: un million de citoyens issus d'un nombre significatif d'États de l'Union européenne peuvent inviter la Commission européenne à soumettre une proposition de texte européen sur une question qu'ils estiment nécessaire (art. 11 du Traité sur l'Union européenne).

Pour les auteurs de la présente proposition de déclaration de révision, la Constitution à la suite de l'article 39*bis* consacrant la consultation populaire régionale, doit consacrer le référendum d'initiative citoyenne.

Olivier MAINGAIN (DéFI)
Véronique CAPRASSE (DéFI)

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot het invoegen in de Grondwet van een artikel 39^{quater}, teneinde het referendum op burgerinitiatief erin te bekrachtigen.

19 maart 2019

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu d'insérer un article 39^{quater} dans la Constitution aux fins d'y consacrer le référendum d'initiative citoyenne.

19 mars 2019

Olivier MAINGAIN (DéFI)
Véronique CAPRASSE (DéFI)