

**Belgische Kamer  
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1992-1993 (\*)

17 MAART 1993

**HERZIENING VAN DE GRONDWET**

**Herziening van artikel 26  
van de Grondwet**

**Herziening van artikel 26  
van de Grondwet**

**Herziening van Titel III van de  
Grondwet door de invoeging  
van een artikel 26ter**

**Herziening van Titel III van de  
Grondwet, door invoeging van een  
artikel 31bis betreffende het  
gemeentelijk en provinciaal  
referendum**

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE  
HERZIENING VAN DE GRONDWET, VOOR DE  
INSTITUTIONELE HERVORMINGEN EN VOOR  
DE REGELING VAN CONFLICTEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER  
VAN DER MAELEN

*Zie :*

- 571 - 91 / 92 (B.Z.) :
  - N° 1 : Voorstel van de heren Gol, Duquesne en Michel.
  - N° 2 : Amendementen.
- 581 - 91 / 92 (B.Z.) :
  - N° 1 : Voorstel van de heer Verhofstadt.
- 319 - 91 / 92 (B.Z.) :
  - N° 1 : Voorstel van de heer Michel.
- 594 - 91 / 92 (B.Z.) :
  - N° 1 : Voorstel van de heer Verhofstadt.

(1) Samenstelling van de Commissie : zie blz. 2.

(\*) Tweede zitting van de 48<sup>e</sup> zittingsperiode.

**Chambre des Représentants  
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (\*)

17 MARS 1993

**REVISION DE LA CONSTITUTION**

**Révision de l'article 26  
de la Constitution**

**Révision de l'article 26  
de la Constitution**

**Révision du Titre III de la  
Constitution par l'insertion  
d'un article 26ter**

**Révision du Titre III de la  
Constitution, en vue d'y insérer un  
article 31bis relatif au  
référendum communal  
et provincial**

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE  
REVISION DE LA CONSTITUTION, DES  
REFORMES INSTITUTIONNELLES ET DU  
REGLEMENT DES CONFLITS (1)

PAR M. VAN DER MAELEN

*Voir :*

- 571 - 91 / 92 (S.E.) :
  - N° 1 : Proposition de MM. Gol, Duquesne et Michel.
  - N° 2 : Amendements.
- 581 - 91 / 92 (S.E.) :
  - N° 1 : Proposition de M. Verhofstadt.
- 319 - 91 / 92 (S.E.) :
  - N° 1 : Proposition de M. Michel.
- 594 - 91 / 92 (S.E.) :
  - N° 1 : Proposition de M. Verhofstadt.

(1) Composition de la Commission : voir p. 2.

(\*) Deuxième session de la 48<sup>e</sup> législature.

## I. — INLEIDING BIJ VOORSTEL N° 571/1

Een van de mede-ondertekenaars van voorstel n° 571/1 merkt op dat de meeste argumenten die worden aangevoerd tegen het referendum, vrij zwak uitvallen wanneer ze aan een kritisch onderzoek worden onderworpen.

Zo is er bijvoorbeeld vaak gesteld dat een instrument van « directe » democratie zoals het referendum niet past in ons stelsel van « representatieve » (parlementaire) democratie, niet in het minst omdat referenda het risico zouden inhouden dat de kiezers worden gemanipuleerd.

Die kritiek is enigszins lachwekkend omdat ze lijkt uit te gaan van de stelling dat het risico dat de kiezers gemanipuleerd worden, momenteel onbestaande is. Zou een referendum niet bij uitstek de mogelijkheid bieden om een goed debat op gang te brengen over kwesties die anders niet aan de orde komen? Zou die techniek niet het voordeel bieden dat een status quaestionis wordt opgemaakt in belangrijke aangelegenheden die de burgers niet onberoerd laten?

Een volksraadpleging zou aldus een belangrijke « pedagogische » meerwaarde kunnen opleveren, zoals recentelijk in Frankrijk is gebleken naar aanleiding van het referendum over het Verdrag van Maastricht.

De tegenstanders van het referendum lijken er ook steevast van uit te gaan dat de burgers niet bekwaam zijn om zich uit te spreken over aangelegenheden die hen zelf betreffen. Vergissingen zijn natuurlijk nooit uit te sluiten maar er is geen reden om te denken dat het volk zich systematisch zou vergissen. Wie durft trouwens te stellen dat diezelfde burger zich niet kan vergissen wanneer hij zijn volksvertegenwoordigers kiest? Momenteel lijkt het soms alsof de kiezer, zodra hij zijn vertegenwoordigers heeft verkozen, zich zijn keuze beklaagt en hen systematisch bekritiseert. Welnu, het referendum biedt het voordeel dat de burger-kiezer een actieve rol gaat spelen : hij neemt immers mede de beslissing en is er bijgevolg medeverantwoordelijk voor.

### (1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

#### A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.  
P.S. HH. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.  
V.L.D. HH. Denys, Dewael, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.  
S.P. HH. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.  
P.R.L. HH. Ducarme, Gol, Reynnders.  
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes, H. Gehlen.  
Ecolo/Agalev Mevr. Aelvoet, H. Simons.  
VI. H. Van Overmeire.  
Blok  
V.U. H. Anciaux.

#### B. — Plaatsvervangers :

HH. Desmet, Marsoul, Mevr. Merckx-Van Goey, HH. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.  
HH. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.  
HH. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.  
HH. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.  
HH. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.  
HH. Grimberghs, Langendries, Poncelet.  
HH. Cheron, Viseur, Mevr. Vogels.  
HH. Annemans, Van Nieuwenhuysen.  
HH. Candries, Van Vaerenbergh.

## I. — EXPOSE INTRODUCTIF RELATIF A LA PROPOSITION N° 571/1

Un des cosignataires de la proposition n° 571/1 fait observer que la plupart des arguments formulés à l'encontre du référendum ne résistent pas à un examen critique.

D'aucuns affirment, par exemple, que l'instrument de démocratie « directe » que constitue le référendum ne peut être utilisé dans le régime de la démocratie « représentative » (parlementaire), en raison notamment du risque de manipulation des électeurs.

Cette critique est ridicule, car elle laisse supposer que ce risque de manipulation des électeurs n'existe pas à l'heure actuelle. Le référendum ne serait-il pas le meilleur moyen d'engager un grand débat sur des questions qui ne sont jamais abordées? Cette technique n'offre-t-elle pas l'avantage de permettre de faire le point dans des matières importantes qui ne laissent pas les gens indifférents?

Une consultation populaire conférerait dès lors une importante plus-value « pédagogique », ainsi qu'il est apparu récemment en France à l'occasion du référendum sur le Traité de Maastricht.

Les adversaires du référendum semblent intimement persuadés que les citoyens ne sont pas capables de se prononcer sur des questions qui les concernent. On ne peut évidemment jamais exclure les erreurs mais il n'y a aucune raison de penser que le peuple se trompe systématiquement. Qui oserait d'ailleurs affirmer que le même citoyen ne se trompe pas lorsqu'il élit ses représentants? On a parfois l'impression aujourd'hui que dès qu'il a choisi ses représentants, l'électeur regrette son choix et les critique systématiquement. Or, le référendum a l'avantage de permettre au citoyen électeur de jouer un rôle actif : il participe en effet à la prise de décision et en est par conséquent coresponsable.

### (1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

#### A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.  
P.S. MM. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.  
V.L.D. MM. Denys, Dewael, Mme Neyts-Uyttebroeck.  
S.P. MM. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.  
P.R.L. MM. Ducarme, Gol, Reynnders.  
P.S.C. Mme de T'Serclaes, M. Gehlen.  
Ecolo/Agalev Mme Aelvoet, M. Simons.  
VI. M. Van Overmeire.  
Blok  
V.U. M. Anciaux.

#### B. — Suppléants :

MM. Desmet, Marsoul, Mme Merckx-Van Goey, MM. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.  
MM. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.  
MM. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.  
MM. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.  
MM. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.  
MM. Grimberghs, Langendries, Poncelet.  
MM. Cheron, Viseur, Mme Vogels.  
MM. Annemans, Van Nieuwenhuysen.  
MM. Candries, Van Vaerenbergh.

Bovendien zou de techniek van het referendum in de huidige context een weldoende psychologische schok kunnen veroorzaken bij de publieke opinie, die al te vaak de indruk heeft dat de politieke klasse spelletjes speelt waarvan zij de regels niet begrijpt...

Vele burgers geloven blijkbaar niet meer dat de politieke partijen dragers zijn van nieuwe projecten. Ze zien de partijen als erg artificiële dwangbuizen die niet langer aan een sociologische realiteit beantwoorden. Het referendum kan dan ook een zeer efficiënt middel zijn om uit die dwangbuis te breken.

Spreker verwijst in dat verband naar een werk van H. Duval (*« Référendum et plébiscite »*, Parijs, 1970, p. 19), waarin de auteur stelt :

*« Een van de voornaamste theoretische voordelen van het referendum, is dat het onbetwistbaar harmonieert met het beginsel van de democratie. Het referendum is een van de zekerheden binnen het democratisch ideaal. In 1864 schreef Emile Ollivier : « Zonder referendum is de soevereiniteit van het volk slechts bedrieglijke schijn. De volkssoevereiniteit wordt immers om de vier of zes jaar niet langer dan een minuut uitgeoefend, met name de minuut tijdens welke de kiezer zijn stembiljet in de stembus deponereert. Tot aan de volgende verkiezingen verkeert de soevereine kiezer in een toestand van lethargie. Dank zij het referendum daarentegen blijft hij permanent alert en kan hij de speelruimte van zijn vertegenwoordigers beperken of corrigeren. Voorts speelt de invloed van de partijen in het kader van het referendum haast niet. Wanneer de kiezer moet beslissen over een wettekst die hem ter goedkeuring wordt voorgelegd, voelt hij zich niet meer radicaal of socialist, centrum-rechts of centrum-links, liberaal of jakobijn. Deze etiketten slaan immers veeleer op de verkozenen dan op hemzelf. Hij loopt niet langer achter zijn gewone politieke leiders aan, en gaat voor het stemmen bij zichzelf te rade. Dit is een onschatbaar voordeel, in aanmerking nemend dat de partijen met hun comités die de kiezers tot slaaf maken, de gesel van de democratie zijn. Door middel van het referendum herovergt de kiezer zijn soevereiniteit en de regering van het volk door het volk wordt in de mate van het mogelijke opnieuw ingesteld. »*

Spreker merkt op dat een techniek zoals het referendum, blijkbaar in heel wat landen met minder angst wordt tegemoet gezien dan in België. Zo is een volksraadpleging lange tijd taboe geweest in de vroegere Oostbloklanden, omdat men de mythe van een perfecte identificatie van de burgers met hun vertegenwoordigers in stand wou houden. Maar momenteel stellen we vast dat de Russische president Jeltsin een volksraadpleging heeft voorgesteld over de nieuwe Russische instellingen. En hij is daarbij niet in slecht gezelschap, aangezien het referendum ook bestaat in staten zoals Zwitserland, Australië, Frankrijk, Italië, de Verenigde Staten, Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Spanje, Griekenland, Groot-Brittannië, Ierland, Zweden, IJsland, Noorwegen, enzovoort.

Dans le contexte actuel, la technique du référendum pourrait en outre provoquer un choc psychologique salutaire dans l'opinion publique, qui a trop souvent l'impression que la classe politique s'adonne à des jeux dont elle ne comprend pas les règles...

Apparemment, nombre de citoyens ne croient plus que les partis politiques soient porteurs de nouveaux projets. Ils considèrent les partis comme des carcans artificiels qui ne répondent plus à la réalité sociologique. Le référendum pourrait donc être un moyen très efficace de briser ces carcans.

L'intervenant se réfère à cet égard à un ouvrage de M. Duval (*Référendum et plébiscite*, Paris, 1970, p. 19) dans lequel l'auteur souligne ce qui suit :

*« Au premier rang des avantages théoriques du référendum, apparaît son indiscutable harmonie avec le principe démocratique. Le référendum est un des éléments certains de l'idéal démocratique. « Sans le référendum, la souveraineté du peuple, écrivait Emile Ollivier en 1864, n'est qu'un trompe-l'œil. Elle ne s'exerce qu'une seule minute tous les quatre ou six ans : la minute pendant laquelle l'électeur dépose un bulletin dans l'urne. Jusqu'à la prochaine consultation, le souverain est en sommeil... Le référendum le maintient toujours éveillé et maître de contenir ou de rectifier les écarts de ses représentants. » Il faut ajouter que dans la procédure du référendum, l'influence du parti se trouve à peu près neutralisée. En présence du texte de loi qu'on soumet à son approbation, l'électeur ne sait plus s'il est radical ou socialiste, centre droit ou centre gauche, libéral ou jacobin, car ces étiquettes sont bien plutôt celles de ses élus que les siennes propres. Il n'emboîte plus le pas derrière ses chefs de file habituels et marche aux urnes en prenant conseil de lui-même. Avantage incalculable si l'on admet que les partis avec leurs comités qui asservissent l'électeur, sont le fléau des démocraties. Par le référendum, l'électeur reconquiert sa souveraineté et le gouvernement de tous par tous est restauré dans la mesure du possible ».*

L'intervenant fait observer que, dans de nombreux pays, une technique comme celle du référendum est perçue avec moins d'appréhension qu'en Belgique. C'est ainsi qu'alors que dans les anciens pays du bloc de l'Est, l'idée d'une consultation populaire a été longtemps un sujet tabou parce que l'on y cultivait le mythe de l'identification parfaite des citoyens avec leurs représentants, nous constatons à présent que le président russe, M. Jeltsine, a proposé d'organiser une consultation populaire sur les nouvelles institutions russes. Au demeurant, dans ce domaine, le président russe n'est pas en mauvaise compagnie, puisque le référendum existe également dans des pays tels que la Suisse, l'Australie, la France, l'Italie, les Etats-Unis, l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Suède, l'Islande, la Norvège, etc.

Recentelijk is trouwens gebleken dat het niet juist is dat referenda de deuren wijd openzetten voor demagogie en onverantwoordelijkheid.

In Zwitserland zijn immers enkele dagen terug 2 referenda georganiseerd : het ene over de vestiging van casino's en het andere over de wenselijkheid van een belastingverhoging. Welnu in tegenstelling tot wat sommigen verwachtten, hebben de Zwitsers beslist dat een belastingverhoging wenselijk was in het licht van de budgettaire situatie.

Een en ander wijst er volgens spreker op, dat het inschrijven van het referendum in onze Grondwet, in onze politieke context heel wat positieve gevolgen zou hebben.

\*  
\* \*

Vaak wordt als doorslaggevend argument geopperd dat er in ons staatsbestel geen plaats is voor het referendum, omdat onze Grondwet niet in die mogelijkheid voorziet. Te pas en te onpas wordt dan verwezen naar het advies dat de Raad van State ter zake heeft uitgebracht.

In dat advies stelt de Raad van State met betrekking tot het referendum in wetgevingsaangelegenheden :

*« De argumenten die tot de conclusie voeren dat het referendum in grondwettelijke aangelegenheden ongrondwettig is, gaan grotendeels ook op om de ongrondwettigheid van het wetgevend referendum aan te tonen.*

*Fundamenteel verzet het representatief karakter van het Belgisch grondwettelijk stelsel zich ertegen dat ook in wetgevende aangelegenheden het referendum wordt ingevoerd bij een eenvoudige wet. Een herziening van de Grondwet zou daartoe volstrekt noodzakelijk zijn.*

*Artikel 26 van de Grondwet luidt immers als volgt : « De wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat ».*

*De bevoegdheid om wetten te maken, die door de Grondwet wordt toegekend aan de drie takken van de « wetgevende macht » in de organieke betekenis, kan bij wet niet verder worden overgedragen aan het volk of aan de burgers. Zulk een wet zou tot gevolg hebben dat die bevoegdheid om wetten te maken niet meer op de bij de Grondwet bepaalde wijze zou worden uitgeoefend, en dat wordt door artikel 25, tweede lid, van de Grondwet verboden.*

*Herhaaldelijk reeds is overwogen de Grondwet te wijzigen om daarin bepalingen in te voegen die, onder bepaalde voorwaarden, het organiseren van een wetgevend referendum zouden toestaan. Men zal zich vooral de pogingen herinneren die daartoe, naar aanleiding van de grondwetsherziening van 1893, onder meer gedaan werden door de Regering, handelend op een wenk van Koning Leopold II. Er zijn ook recentere*

*Il est du reste apparu récemment qu'il était faux de croire que les référendums ouvrent toute grande la voie à la démagogie et à l'irresponsabilité.*

*En Suisse, deux référendums ont en effet été organisés il y a quelques jours : l'un portait sur l'établissement de casinos et l'autre sur l'opportunité d'une augmentation des impôts. Or, contrairement à ce que certains prévoyaient, les Suisses ont estimé qu'une augmentation des impôts était souhaitable eu égard à la situation budgétaire.*

*L'intervenant estime que cela indique que l'inscription du référendum dans notre Constitution aurait une incidence très positive dans le contexte politique actuel.*

\*  
\* \*

*On évoque souvent comme argument « décisif » qu'il n'y pas de place pour le référendum dans notre système politique parce que la Constitution ne prévoit pas cette possibilité. On se réfère alors sans discernement à l'avis que le Conseil d'Etat a rendu à ce sujet.*

*Dans cet avis, le Conseil d'Etat formule les considérations suivantes en ce qui concerne l'organisation d'un référendum dans les matières législatives :*

*« 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 26 de la Constitution dispose, en effet : « 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 » entendu au sens organique de l'expression, ne peut être subdéléguée par une loi du 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 25, alinéa 2 de celle-ci.*

*A plusieurs reprises, il a été envisagé de modifier la Constitution afin d'insérer des dispositions autorisant, dans certaines conditions, l'organisation du référendum législatif. On se souvient, en particulier, des tentatives qui furent faites à l'occasion de la révision de 1893, notamment par le Gouvernement agissant sur la suggestion du Roi Léopold II. D'autres ont été faites plus récemment. On s'est déjà référé à la*

pogingen geweest. Er is hier reeds verwezen naar het voorstel van verklaring tot herziening dat de heer Saint-Remy in 1954 heeft ingediend en dat ertoe strekte in de Grondwet bepalingen in te voegen waarbij zowel het wetgevende referendum als het referendum in grondwettelijke aangelegenheden zouden worden ingevoerd. Het indienen van zulke verklaringen tot herziening en de debatten die naar aanleiding daarvan hebben plaatsgehad, bevestigen dat alle parlementsleden sedert 1893 de mening toegedaan zijn geweest dat het wetgevende referendum niet dan met een wijziging van de Grondwet kan worden ingesteld.

In de rechtsleer is men het er vrijwel over eens dat, zoals de tekst van de Grondwet thans ligt, de wet geen beslissingsreferendum voor het aannemen of het afwijzen van een wet zou kunnen invoeren zonder daarbij het fundamentele handvest te schenden.

Er zij voorts gememoreerd dat het Studiecentrum voor de hervorming van de Staat de mening toegedaan was dat het beslissingsreferendum niet in overeenstemming was met de Grondwet, omdat de invoering ervan een herziening van artikel 26 van de Grondwet vereiste.

Met die conclusie van het Studiecentrum voor de hervorming van de Staat, die uitgaat van de overeenstemmende adviezen van de rechtsgeleerden en deze bevestigt, moet worden ingestemd. » (Stuk Kamer, n° 783/2, 1984-1985, blz. 8-9).

Welnu, het voorliggende voorstel tot herziening van artikel 26 van de Grondwet heeft precies tot doel tegemoet te komen aan die opmerkingen van de Raad van State en aldus te vermijden dat in de toekomst nog grondwettigheidsbezwaren zouden rijzen wanneer voorstellen worden ingediend tot inrichting van een referendum.

Sommigen zullen wellicht de vraag stellen of de verklaring tot herziening van de Grondwet van 17 oktober 1991 (*Belgisch Staatsblad* van 18 oktober 1991, blz. 23 410 en volgende) het wel mogelijk maakt om het referendum in te voeren.

Het antwoord is onomwonden ja. Spreker verwijst in dit verband naar een artikel van decaan Delpérée (in « *Référendums* », CRISP, Brussel, 1985, p. 26), waarin laatstgenoemde het volgende stelt :

« Drie jaar later werd een ontwerp tot verlenging van de vorige verklaring tot herziening bij de Kamers ingediend. De commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers keurde de verklaring tot herziening van artikel 26 opnieuw goed « nadat een lid erop had gewezen dat met deze verklaring het probleem van het recht om een referendum in te voeren bespreekbaar wordt, ook al betwistten andere leden deze extensieve interpretatie ». De heren Defosset en Gol kwamen in openbare vergadering nogmaals bevestigen dat door de invoering van dit artikel in de lijst van voor herziening vatbaar verklaarde bepalingen, voor de toekomstige grondwetgevende vergadering de deur werd opengezet om het referendum in te voeren. Deze bewering lijkt ons uit een juridisch oogpunt onweerleg-

*proposition de déclaration de M. Saint-Rémy qui, en 1954, proposait l'insertion de dispositions instituant le référendum législatif aussi bien que le référendum en matière constitutionnelle. Le dépôt de ces déclarations de révision et les débats qui ont eu lieu à cette occasion, confirment que, dans l'esprit de tous les parlementaires, depuis 1893, l'introduction du référendum législatif ne saurait se faire que moyennant une modification de la Constitution.*

*La doctrine est pratiquement unanime pour considérer que, dans l'état actuel du texte de la Constitution, une loi ne pourrait, sans violer la charte fondamentale, instituer un référendum de décision pour l'adoption ou le rejet d'une loi.*

*On rappellera encore que le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat a considéré que le référendum de décision n'était pas conforme à la Constitution, son introduction exigeant une révision de l'article 26 de la Constitution.*

*Cette conclusion du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, qui s'inspire des avis concordants des juristes et les confirme, doit être admise. » (Doc. Chambre, n° 783/2, 1984-1985, p. 8-9).*

Or, la présente proposition de révision de l'article 26 de la Constitution vise précisément à faire droit aux observations du Conseil d'Etat et donc à éviter qu'à l'avenir, des objections d'inconstitutionnalité soient encore formulées lors du dépôt d'une proposition visant à organiser un référendum.

Certains demanderont peut-être si la déclaration de révision de la Constitution du 17 octobre 1991 (*Moniteur belge* du 18 octobre 1991, pp. 23 410 et suivantes) permet effectivement l'institution du référendum.

La réponse est nettement affirmative. L'intervenant renvoie à cet égard à un article du professeur Delpérée (dans « *Référendums* » CRISP, Bruxelles, 1985, p. 26) dans lequel l'auteur écrit ce qui suit :

« Trois ans plus tard, les Chambres furent saisies d'un projet de reconduction de la déclaration de révision précédente. La commission de la Chambre des représentants adopte une nouvelle fois la déclaration de révision de l'article 26 « après qu'un membre (ait) souligné que cette déclaration permet d'aborder le problème du droit de référendum, bien que d'autres membres (aient) contesté(e) cette interprétation extensive ». MM. Defosset et Gol vinrent, en séance publique, réaffirmer que l'insertion de cet article dans la liste des dispositions soumises à révision ouvrait la porte à l'instauration du référendum, si telle était la volonté de la future Constituante. Cette opinion nous paraît juridiquement indiscutable : le pouvoir législatif n'a indiqué, ni dans la déclaration de révision du

baar : noch in de verklaring tot herziening van 14 november 1978, noch in die van 5 oktober 1981 heeft de wetgevende macht aangegeven in welke zin artikel 26 dient te worden gewijzigd. Mocht dat wel het geval zijn geweest, dan nog was de grondwetgevende vergadering door dat advies hoegenaamd niet gebonden, want zij beslist soeverein hoe ze de Grondwet herziert. In dat verband zij eraan herinnerd dat de verklaring tot herziening van 1919, die ter zake niet duidelijker was, het mogelijk heeft gemaakt een diepgaande bespreking te voeren over de noodzaak om het referendum als instelling in de Belgische Grondwet op te nemen. »

Een tweede juridisch bezwaar dat thans wordt geopperd en waaraan spreker in wat voorafgaat reeds heeft gerefereerd, is dat het referendum niet « past » in onze representatieve democratie. Ook dat argument gaat niet op, zoals blijkt uit het hiernavolgende citaat uit het voornoemde werk van decaan Delpérée :

« Het wezenlijke probleem blijft echter bestaan : een instelling uit de directe democratie moet worden gecombineerd met het stelsel van vertegenwoordiging. « In landen met zuiver parlementaire instellingen zoals België en Nederland, wordt de beslissing van de organen van de volksvertegenwoordiging juris et de jure vermoed die te zijn van het kiezerskorps », schrijft A. Mast, zodat « ook het consultatief referendum tot bezwaren van grondwettelijke aard aanleiding geeft ». Professor F. Delpérée onderstreept in dat verband dat de Grondwet zelf het beginsel van de vertegenwoordiging tot een dwingende regel verheft : dat is immers de betekenis van artikel 32, waarin is bepaald dat de leden van beide Kamers de Natie vertegenwoordigen. Het organiseren van een volksraadpleging op nationaal niveau is derhalve ongrondwettelijk.

De elementen van de controverse zijn bij deze duidelijk uiteengezet. Is het de wetgever in een stelsel van vertegenwoordiging ingesteld op grond van een specifieke grondwettelijke bepaling, nu werkelijk verboden om proprio motu een raadpleging van de burgers te organiseren? Zijn uitsluitend de vertegenwoordigers van de Natie bevoegd om uiting te geven aan de mening van de meerderheid van het kiezerskorps, net zoals alleen zij bevoegd zijn om namens de kiezers te beslissen?

In zijn vermaarde « Traité » is Georges Burdeau van oordeel dat het argument geenszins overtuigend is. « Door het volk om zijn oordeel te vragen, geeft de wetgever geen enkel prerogatief prijs, draagt hij zijn bevoegdheid niet over en kan hij juridisch gezien vrij een beslissing nemen ». « Toegegeven, » zo vervolgt deze vooraanstaande auteur, « die methodes stroken in wezen niet met de geest van het klassieke stelsel van vertegenwoordiging », waarin de volkswil eerst dan bestaat wanneer hij door de vertegenwoordigende lichamen tot uitdrukking wordt gebracht : « om dezelfde reden zou een vitter bezwaar kunnen maken tegen

14 novembre 1978, ni dans celle du 5 octobre 1981, le sens de la modification qu'il entendait autoriser à l'article 26. L'eût-il fait, que cette indication n'aurait point lié le Constituant, à qui il appartient de décider souverainement comment réviser la Constitution. On rappellera au surplus que la déclaration de révision de 1919, qui n'était pas plus explicité sur ce point, a rendu possible une discussion approfondie quant à l'opportunité d'introduire l'institution référendaire dans le droit constitutionnel belge. »

Une autre objection d'ordre juridique parfois formulée et à laquelle l'intervenant a déjà fait allusion par ailleurs, consiste à dire que le référendum ne « cadre » pas dans notre régime de démocratie parlementaire. Cet argument n'est pas, lui non plus, pertinent comme le prouve l'extrait suivant de l'article précité du professeur Delpérée :

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

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

Dans son grand Traité, M. Georges Burdeau estime que l'argument n'est pas convaincant. « En demandant l'avis du peuple, le législateur n'abdique aucune de ses prérogatives, il ne délègue pas sa compétence et demeure juridiquement libre de la décision à prendre ». Il est vrai, reconnaît le savant auteur, que « ces méthodes ne sont pas compatibles, au fond, avec l'esprit du système représentatif classique » dans lequel la volonté nationale ne préexiste pas à son expression par les Assemblées délibérantes : « pour la même raison un esprit vétilleux pourrait faire grief aux enquêtes d'opinion publique réalisées par des organismes

opiniepeilingen die door privé-firma's worden georganiseerd omdat ze de vrijheid van beoordeling van de volksvertegenwoordigers in het gedrang brengen ».

Nu de invloed van het kiezerskorps op zijn verkozenen door de invoering van het algemeen stemrecht en van de evenredige vertegenwoordiging is toegenomen, vraagt hij zich evenwel af of die laatste bezwaren wel gegrond zijn. Wanneer wij thans van oordeel zijn dat een volksraadpleging niet langer klaarblijkelijk in strijd is met de Grondwet, dan is dat omdat er geen zuiver stelsel van vertegenwoordiging meer bestaat. Sedert 1831 heeft dat stelsel zich aangepast aan een geheel van grondwetswijzigingen die « een sfeer van directe democratie in het stelsel hebben ingevoerd, aangezien het volk door de aanwijzing van de volksvertegenwoordigers in werkelijkheid een wil door-drukt die zonder de medewerking van de vertegenwoordigers tot stand is gekomen en waaraan zij gevolg moeten geven ». Die wijzigingen hebben aldus bijgedragen tot de verzwakking van het oorspronkelijke verbod dat impliciet is vervat in artikel 32 van de Grondwet. De betekenis van een grondwettelijk voorschrift ligt nooit definitief vast. Ze is afhankelijk van de context — in de eerste betekenis van het woord — waarin het voorschrift is geplaatst en kan evolueren op grond van nieuwe sociale of politieke vereisten, voor zover de geactualiseerde interpretatie waartoe het voorschrift aanleiding geeft, de tekst eerbiedigt waarin het is vastgelegd.

R. Carré de Malberg schreef in 1931 wat volgt : « Doen we de logica niet bijzonder veel geweld aan wanneer we uitgaan van de idee dat de volkswil soeverein is en dan terecht komen bij een parlementair stelsel, waarbij door een zogenaamde vertegenwoordiging de inspraak van het volk is beperkt tot het louter verkiezen van de vertegenwoordigers? Het is duidelijk tegenstrijdig om enerzijds de enorme macht van het parlement te rechtvaardigen met het argument dat het parlement uiting geeft aan de wil van het volk en anderzijds het volk buiten te sluiten : zulks impliceert immers dat de wil van het volk buiten het volk om wordt gevormd, zonder dat het volk de uitdrukking die het parlement aan de volkswil geeft, kan aanvechten ». Deze nog steeds actuele uitspraak heeft ons inziens geen verder betoog. » (o.c., blz. 30-32).

Uit wat voorafgaat, kan volgens spreker worden afgeleid dat er geen grondwettigheidsbezwaren meer bestaan tegen de invoering van een wetgevingsreferendum in de Belgische rechtsorde.

Spreker voegt daar aan toe dat uit recente opiniepeilingen is gebleken dat een overgrote meerderheid van de burgers — zowel in Vlaanderen als in Wallonië en Brussel — voorstander zijn van de invoering van het referendum. Meer dan 150 000 personen hebben in de loop van de voorbije weken trouwens een petitie ondertekend waarin wordt opgeroepen tot het houden van een volksraadpleging.

*privés de compromettre la liberté de jugement des représentants du peuple ».*

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

R. Carré de Malberg écrivait en 1931 : « N'est ce pas maltraiter singulièrement la logique que de partir de l'idée de souveraineté de la volonté générale pour aboutir à un régime parlementaire qui, moyennant une fiction de représentation, exclut toute participation populaire autre que celle réduite à l'électorat? [...] Il devient manifestement contradictoire de justifier l'énormité de la puissance parlementaire par un argument tiré de ce que le Parlement énonce la volonté populaire et, en même temps, de maintenir contre le peuple une exclusive, qui implique que cette volonté se forme en dehors de lui, sans qu'il ait la ressource de contester l'expression que le Parlement en a donnée ». Nous ne pensons pas qu'il y ait quelque chose à ajouter à ces propos toujours actuels. » (o.c., p. 30-32).

L'intervenant estime que l'on peut inférer de ce qui précède qu'il n'y a plus aucune objection constitutionnelle à l'instauration d'un référendum législatif dans l'ordre juridique belge.

L'intervenant ajoute qu'il ressort de sondages d'opinion effectués récemment que la grande majorité des citoyens, tant en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles, est favorable à l'introduction du référendum. Plus de 150 000 personnes ont d'ailleurs signé, au cours de ces dernières semaines, une pétition appelant à l'organisation d'une consultation populaire.

Meer dan 150 000 handtekeningen, dat wil zeggen meer dan 5 % van het kiezerskorps... En dat is precies de drempel die — wanneer hij wordt overschreden — in heel wat landen automatisch leidt tot de inrichting van een referendum of volksraadpleging.

\*  
\* \*

Spreker onderstreept dat zijn voorstel een zeer duidelijk omschreven doel heeft. Het strekt er immers toe een wetgevend, normatief beslissingsreferendum in te voeren via een herziening van artikel 26 van de Grondwet. Aldus zal het Belgische volk rechtstreeks worden betrokken bij de totstandkoming van de wetten.

Het wetgevingsreferendum kan worden gehouden op initiatief van hetzij een derde van de leden van het Parlement, hetzij een bij wet bepaald percentage van de kiezers. De wetgever kan bijvoorbeeld opteren voor 5 % van de kiezers, een percentage dat tegelijk relevant en werkzaam is.

Het voorstel omzeilt ook een van de bezwaren die vaak tegen referenda worden geopperd, met name dat de gestelde vraag vaag of onnauwkeurig is.

Het initiatief moet immers betrekking hebben op het al dan niet goedkeuren van een wettekst en niet op algemene vraagstukken. De wet zal de ontvankelijkheidsvoorwaarden en de procedure regelen. Zo zal het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd, die over de ontvankelijkheid ervan zal oordelen.

Teneinde de minderheden te beschermen, moet een wetgevingsreferendum een zelfde meerderheid opleveren als voor de stemming over hetzelfde wetsvoorstel in het Parlement is vereist.

Samenvattend stelt spreker dat zijn voorstel ertoe strekt een (wetgevings-)procedure in te voeren die momenteel zeer goed van pas zou komen, waartegen geen grondwettigheidsbezwaren meer bestaan, waarvoor de publieke opinie duidelijk gewonnen is, die niet alleen te verzoenen is met het stelsel van de representatieve democratie maar dat stelsel op nuttige wijze aanvult en die tot slot voorziet in een aantal waarborgen om te voorkomen dat van het nieuwe mechanisme misbruik wordt gemaakt.

## II. — INLEIDING BIJ DE VOORSTELLEN N<sup>RS</sup> 581/1 EN 594/1

*De auteur van deze voorstellen onderschrijft in grote mate de argumenten die door de vorige spreker zijn aangevoerd ten gunste van de invoering van het wetgevingsreferendum, hoewel zijn voorstellen op een aantal punten verschillen van voorstel n<sup>o</sup> 571/1.*

Volgens spreker zijn er vier goede redenen om het beslissingsreferendum in de Belgische Grondwet in te voeren.

Plus de 150 000 signatures, cela représente plus de 5 % de l'électorat, c'est-à-dire précisément le seuil au-delà duquel de nombreux pays organisent automatiquement un référendum ou une consultation populaire.

\*  
\* \*

L'intervenant souligne que sa proposition a un but bien précis, qui est d'instaurer le référendum de décision législatif et normatif par le biais de la révision de l'article 26 de la Constitution, afin d'associer directement le peuple belge à l'élaboration des lois.

Le référendum législatif pourrait intervenir à l'initiative soit d'un tiers des membres des Chambres, soit d'une proportion d'électeurs que la loi détermine. Le législateur pourrait retenir une proportion de l'ordre de 5 % du corps électoral afin de la rendre à la fois significative et praticable.

La proposition évite aussi un des écueils inhérents aux référendums, à savoir que la question posée est vague ou imprécise.

L'initiative devra en effet porter sur l'approbation ou non d'un texte législatif et non sur des questions générales. La loi déterminera les conditions de recevabilité et la procédure. Ainsi, la proposition de loi sera soumise à l'avis du Conseil d'Etat, qui sera juge de sa recevabilité.

Afin de protéger les minorités, le référendum législatif devra recueillir la même majorité que celle exigée au Parlement pour un vote sur la même proposition de loi.

L'intervenant précise, en résumé, que sa proposition tend à instaurer une procédure (législative) qui viendrait bien à point à l'heure actuelle, qui ne fait l'objet de plus aucune objection de constitutionnalité, qui a la faveur de l'opinion publique, qui est non seulement conciliable avec le régime de la démocratie représentative mais qui constitue un complément utile de ce régime et qui prévoit enfin un certain nombre de garanties pour éviter que ce nouveau mécanisme soit utilisé abusivement.

## II. — EXPOSE INTRODUCTIF RELATIF AUX PROPOSITIONS N<sup>OS</sup> 581/1 ET 594/1

*L'auteur de ces propositions souscrit largement aux arguments développés par l'intervenant précédent en faveur de l'introduction du référendum législatif, bien que ces propositions diffèrent sur certains points de la proposition n<sup>o</sup> 571/1.*

L'intervenant voit quatre bonnes raisons à l'introduction du référendum de décision dans la Constitution belge.

Ten eerste is het anno 1993 niet langer juist te stellen dat wie vóór het referendum is, tegen de representatieve democratie is en vice versa. Uit rechtsvergelijkend onderzoek blijkt duidelijk dat in heel wat landen aspecten van directe democratie (zoals het referendum) op harmonieuze wijze samengaan met aspecten van representatieve (parlementaire) democratie. Ook in België zou men moeten evolueren naar een gemengd systeem, dat op drie pijlers zou moeten steunen : het parlementair stelsel, het referendum en een grondwettelijk hof.

Het is verkeerd te denken dat de parlementaire democratie de meest perfecte vorm van democratie is. Het democratische systeem van 1830 is geen vast, onwrikbaar gegeven. Wil men de kloof tussen de burger en de politiek overbruggen, dan moet men het referendum in de Grondwet invoeren (zodat de burgers mee kunnen beslissen) en van het Arbitragehof een echt grondwettelijk hof maken (zodat iedere burger een verweermiddel heeft tegen de overheid wanneer die zijn rechten schendt).

Ten tweede is het referendum de wijze bij uitstek om de mening van de burgers op een meer rechtstreekse wijze tot uiting te laten komen. In het huidige stelsel is de burger immers verplicht om alle standpunten van de partijen (of de vertegenwoordigers) aan wie hij zijn steun heeft verleend, voor lief te nemen. Via de invoering van het referendum kan deze keuze meer gedifferentieerd worden, de burger wordt dan immers vaker betrokken bij het politieke spel, dan alleen maar ter gelegenheid van de verkiezingen.

De invoering van het referendum zou de politici ook verplichten om een duidelijker positie in te nemen met betrekking tot specifieke punten, die ze momenteel vaak « verdrinken » in de massa.

Ten derde biedt het referendum de kans om een aantal politieke vraagstukken aan de orde te brengen die anders niet zouden worden besproken omdat de politieke partijen bang zijn voor de reacties van hun achterban of pressiegroepen.

Aldus kan het referendum in bepaalde gevallen « delicate » dossiers uit het slop halen. Denk maar aan het Britse referendum over de toetreding tot de EG, aan het referendum over abortus in Italië (1981) enzovoort.

Ten vierde is het onjuist te stellen dat het referendum het risico van manipulatie van de burger in zich draagt. Zo wordt door sommigen al sinds jaar en dag schamper beweerd dat niemand zo gek zou zijn om bij referendum voor een belastingverhoging te stemmen.

De praktijk in de Verenigde Staten en meer bepaald in de staat Californië bewijst echter het tegendeel : nadat eerst bij referendum een verlaging werd goedgekeurd van de (algemeen te hoog geachte) belasting op onroerende goederen, verwierp de Californische bevolking bij referendum een voorstel om de

Tout d'abord, on ne peut plus affirmer en 1993 que celui qui est pour le référendum est contre la démocratie représentative et inversement. Il ressort clairement d'études comparatives que dans de nombreux pays, des aspects propres à la démocratie directe (tels que le référendum) coexistent harmonieusement avec des aspects inhérents à la démocratie (parlementaire) représentative. La Belgique devrait également évoluer vers un système mixte, qui devrait reposer sur trois piliers : le système parlementaire, le référendum et une cour constitutionnelle.

Il est faux de penser que la démocratie parlementaire est l'expression la plus parfaite de la démocratie. Le système démocratique mis en place en 1830 n'est pas une donnée figée ou immuable. Si l'on veut combler la fossé qui sépare le citoyen de la politique, il faut inscrire le référendum dans la Constitution (afin de permettre aux citoyens de décider sur certaines matières de la vie publique et faire de la Cour d'arbitrage une véritable Cour constitutionnelle (pour que chaque citoyen ait une voie de recours contre l'autorité lorsque celle-ci porte atteinte à ses droits).

Deuxièmement, le référendum est le moyen par excellence pour permettre au citoyen d'exprimer son avis de manière plus directe. Dans le système actuel, le citoyen est en effet toujours obligé de s'accommoder de toutes les positions du parti (ou du représentant) auquel il a accordé sa voix. L'instauration du référendum lui permettrait de mieux différencier son choix : le citoyen serait plus fréquemment impliqué dans le jeu politique qu'aujourd'hui, où il n'est consulté qu'à l'occasion des élections.

L'instauration du référendum obligerait aussi les hommes politiques à prendre plus clairement position sur des points précis, qu'ils ont actuellement coutume de noyer dans la masse.

En troisième lieu, le référendum permet de mettre à l'ordre du jour une série de problèmes qui, autrement, auraient été passés sous silence, les partis politiques craignant les réactions de leur base ou des groupes de pression.

Le référendum permet donc, dans certains cas, de trancher des questions délicates. Il suffit de songer à cet égard au référendum britannique sur l'adhésion à la Communauté européenne, au référendum sur l'avortement en Italie (1981), et cetera.

En quatrième lieu, il est inexact d'affirmer que le référendum comporte un risque de manipulation du citoyen. C'est ainsi que certains prétendent, non sans ironie, depuis toujours que nul ne serait assez fou pour approuver par référendum une augmentation des impôts.

La pratique en vigueur aux Etats-Unis, et, plus particulièrement, dans l'Etat de Californie, prouve toutefois le contraire : après avoir approuvé, par référendum, une diminution de l'impôt sur les biens immobiliers (unaniment considéré comme trop élevé), la population californienne a rejeté, par réfé-

personenbelasting te verminderen. Die belasting werd immers niet als te hoog gevoeld. Het Californische voorbeeld toont aan dat de burgers zich niet zomaar door demagogen om de tuin laten leiden en perfect in staat zijn om zelf te oordelen wat goed is.

Sommigen beweren dat vele problemen te complex zijn om aan de burgers te worden voorgelegd, omdat die niet voldoende kennis van zaken hebben. Maar ook in de Kamer of de Senaat wordt vaak gestemd over zaken die volkomen ondoorzichtig zijn voor een meerderheid van de leden. De complexiteit kan dus geen argument zijn om een referendum te weigeren, maar moet de overheid er integendeel toe aanzetten de burgers beter te informeren.

\*  
\* \*

Spreker gaat vervolgens mede in op een aantal verschillen tussen zijn voorstellen n<sup>os</sup> 581/1 en 594/1 en het door de vorige spreker toegelichte voorstel n<sup>o</sup> 571/1.

Een eerste belangrijk verschil bestaat erin dat het beslissingsreferendum in zijn voorstellen alleen kan worden georganiseerd op initiatief van een bij wet bepaald aantal kiezers, terwijl het in het geval van voorstel 571/1 ook op initiatief van een derde van de leden van elke kamer kan worden georganiseerd.

Spreker vindt dat het initiatief tot het inrichten van een referendum alleen van de kiezers mag uitgaan. Alleen op die wijze kan worden vermeden dat het referendum een stemming zou worden vóór of tegen de partij(en) die er het initiatief toe hebben genomen. In dat verband volstaat het te verwijzen naar het Franse referendum over het Verdrag van Maastricht, dat is uitgegroeid tot een stemming voor of tegen president Mitterrand (die overigens zelf dat referendum heeft gebruikt om de oppositie te verdelgen).

Een tweede verschil houdt verband met de materies waarover een referendum kan worden gehouden. In het voorstel tot herziening van de heren Gol, Duquesne en Michel moet het initiatief betrekking hebben op de goedkeuring van een wettekst. Volgens spreker kan het referendum daarentegen om het even welk politiek probleem behelzen, ongeacht of dat in een wettekst is omgezet.

In tegenstelling tot de bepalingen van het door de heren Gol, Duquesne en Michel ingediende voorstel tot herziening volgens welke de Raad van State over de ontvankelijkheid van het initiatief oordeelt moet volgens spreker het Arbitragehof in dit verband optreden. In concreto zal het een aantal kiezers toekomen om het thema van het referendum te kiezen. Dat aantal wordt bij wet bepaald. De definitieve vraag zal dan door de Kamer worden geformuleerd. Zijn de

rendum, une proposition visant à diminuer l'impôt des personnes physiques. Cet impôt n'était en effet pas considéré comme excessif. L'exemple californien prouve que les citoyens ne se laissent pas manipuler si facilement par les démagogues, mais qu'ils sont parfaitement en mesure de juger par eux-mêmes de ce qu'il y a lieu de faire.

Certains prétendent que beaucoup de problèmes sont trop complexes pour être soumis aux citoyens, parce que ceux-ci n'auraient pas les connaissances requises. Mais, à la Chambre ou au Sénat aussi, les membres doivent souvent se prononcer sur des matières particulièrement complexes, qui échappent à la majorité d'entre eux. La complexité ne peut donc être une raison de refuser le référendum, mais doit en revanche inciter les autorités à mieux informer les citoyens.

\*  
\* \*

L'intervenant examine ensuite de plus près certaines différences qui existent entre ses propositions n<sup>os</sup> 581/1 et 594/1 et la proposition n<sup>o</sup> 571/1 qui a été commentée par l'intervenant précédent.

Une première différence importante réside dans le fait que, dans ses propositions, le référendum de décision ne peut être organisé qu'à l'initiative d'un nombre d'électeurs déterminé par la loi, alors que dans la proposition n<sup>o</sup> 571/1, il peut également l'être à l'initiative d'un tiers des membres de chacune des Chambres.

L'intervenant estime que seuls les électeurs peuvent prendre l'initiative d'organiser un référendum. C'est seulement de cette façon que l'on peut éviter que le référendum ne devienne un vote pour ou contre le ou les parti(s) qui a ou ont pris l'initiative de l'organiser. Il suffit, à cet égard, de citer l'exemple du référendum français sur le Traité de Maastricht, qui s'est transformé en un vote pour ou contre le Président Mitterrand (lequel avait lui-même utilisé le référendum pour diviser l'opposition).

Une deuxième différence réside dans les matières qui peuvent faire l'objet d'un référendum. Dans la proposition de révision de MM. Gol, Duquesne et Michel, l'initiative doit porter sur l'approbation d'un texte législatif. Par contre, pour l'orateur, le référendum peut porter sur tout problème politique indépendamment de sa traduction dans un texte législatif.

Enfin, si la proposition de révision de MM. Gol, Duquesne et Michel dispose que le Conseil d'Etat est juge de la recevabilité de l'initiative, le membre prévoit quant à lui, l'intervention de la Cour d'Arbitrage. Concrètement, il appartiendra à un certain nombre d'électeurs de choisir le thème du référendum. Ce nombre sera déterminé par la loi. La question définitive sera quant à elle, formulée par la Chambre. Si les initiateurs du référendum estiment que la formu-

initiatiefnemers van het referendum van oordeel dat de vraag op onwettige wijze of onjuist is geformuleerd, dan kunnen zij daartegen bij het Arbitragehof verzet aantekenen. Het hof moet dan in laatste aanleg uitspraak doen. Artikel 107ter van de Grondwet met betrekking tot het Arbitragehof moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

### III. — INLEIDING BIJ VOORSTEL N° 319/1

Namens de indiener van het voorstel preciseert *een lid* dat het voorstel ertoe strekt in de Grondwet een zeer algemene tekst in te voegen, waarbij in de mogelijkheid tot de organisatie van een volksraadpleging op het niveau van de Staat wordt voorzien. Een dergelijke volksraadpleging kan ook op andere beleidsniveaus worden georganiseerd. Op grond van dit voorstel komt het de wetgever toe te bepalen onder welke voorwaarden een dergelijke volksraadpleging kan worden georganiseerd.

Spreker wijst erop dat de invoering van de volksraadpleging de mogelijkheid biedt om in ons land geleidelijk het systeem van referenda ingang te doen vinden. Als dergelijke volksraadplegingen eenmaal een normale zaak zijn geworden, zoals in Zwitserland, zal het makkelijk zijn om naar beslissingsreferenda over te stappen.

De volksraadpleging heeft overigens twee andere voordelen :

a) in een representatieve democratie biedt de volksraadpleging de mogelijkheid zich voor een aantal onderwerpen tot de publieke opinie te wenden, zonder dat die daarbij enige beslissingsbevoegdheid krijgt.

Het precedent van de volksraadpleging over de Koningskwestie heeft het mogelijk gemaakt dat bij de besluitvorming rekening wordt gehouden met de mening van de bevolking.

Men zou op dezelfde wijze te werk kunnen gaan bij het aan de gang zijnde debat over de Grondwet. Het zou de bedoeling zijn de mening van de bevolking te vragen, maar de beslissing aan de parlementaire assembly over te laten.

b) Wie geen voorstander is van het referendum, kan via de raadpleging ten minste een eerste maatregel goedkeuren om de burger aan het politieke leven te laten deelnemen.

Spreker verduidelijkt tot slot dat dit voorstel niet in bijkomende orde komt bij de voorstellen met betrekking tot de invoering van het referendum. Wel is dit voorstel complementair.

### IV. — ALGEMENE BESPREKING

*Een lid* verklaart namens zijn fractie dat hij gekant is tegen de invoering van het referendum.

lation de la question est illicite ou imprécise, ils pourront l'attaquer devant la Cour d'Arbitrage qui se prononcera en dernier ressort. L'article 107ter de la Constitution relatif à la Cour d'arbitrage devra être modifié en ce sens.

### III. — EXPOSE INTRODUCTIF RELATIF A LA PROPOSITION N° 319/1

Au nom de l'auteur de la proposition, *un membre* précise que la proposition tend à introduire dans la Constitution, un texte très général prévoyant la possibilité d'organiser une consultation populaire au niveau de l'Etat. Une telle consultation peut également se concevoir à d'autres niveaux de pouvoir. La proposition renvoie au législateur pour définir les conditions dans lesquelles cette consultation peut avoir lieu.

L'intervenant fait valoir que l'instauration de la consultation populaire permettra d'introduire progressivement le système du référendum dans notre pays. Ainsi, lorsque la pratique de telles consultations sera devenue courante, comme en Suisse, on pourra plus facilement passer à l'instauration d'un référendum de décision.

La consultation populaire présente en outre deux autres avantages :

a) si on est partisan d'un mécanisme de démocratie représentative, la consultation permet de s'en référer à l'opinion publique sur un certain nombre de thèmes sans pour autant lui donner une capacité décisionnelle.

Le précédent de la consultation populaire relative à la question royale a permis que des décisions soient prises suite à l'avis émis par la population.

La même démarche pourrait se faire dans l'actuel débat constitutionnel. Il s'agirait de connaître le sentiment de la population mais de laisser aux Assemblées parlementaires le soin de s'exprimer.

b) La consultation permet à tous ceux qui ne sont pas favorables à l'idée du référendum d'accepter au moins une première mesure de participation du citoyen à la vie politique.

L'orateur précise enfin que cette proposition ne vient pas en ordre subsidiaire par rapport aux propositions relatives à l'instauration du référendum. Elle s'inscrit complémentirement.

### IV. — DISCUSSION GENERALE

*Un membre*, au nom de son groupe fait valoir son opposition à la mise en place du référendum.

Hij meent dat in een parlementair stelsel de verkozenen de uiteindelijke beslissingen moeten nemen.

Hij herinnert er ook aan dat de institutionele structuur van ons land bijzonder kwetsbaar en ingewikkeld is, en het resultaat is van compromissen. De invoering van het referendum komt niet tegemoet aan die complexiteit.

De burger kan namelijk alleen ja of neen antwoorden. Er bestaat geen mogelijkheid om te amenderen.

Hij meent ook dat wanneer er een vraag wordt gesteld met betrekking tot een grondwettelijke aangelegenheid, het antwoord een ingrijpende invloed kan hebben op de toekomst van het land. Het referendum is bijgevolg een gevaarlijk instrument.

Op het argument dat het de taak van de verkozenen is om de beslissingen te nemen, antwoordt een van de indieners van het voorstel tot herziening van artikel 26 van de Grondwet (Stuk n° 571/1) dat de burger dank zij de invoering van het referendum en/of de volksraadpleging misschien opnieuw kan verzoend worden met de politieke klasse.

Hij herinnert eraan dat er al sinds het begin van de eeuw over het referendum wordt gedebatteerd, en meent dat de onbekwaamheid van de verkozenen om knopen door te hakken deerniswekkend is. Op het argument dat we in een complex institutioneel stelsel leven dat het resultaat is van compromissen, antwoordt het lid dat het voorstel niet de wijzigingen in de tekst van de Grondwet viseert die onder artikel 131 van de Grondwet blijven vallen. Aangezien het voorstel naar bijzondere meerderheden verwijst, betreft het niet alleen de gewone wetten, maar ook de wetten met een institutionele strekking. Er is echter geen reden om zich meer zorgen te maken over de eventuele verwerping van een voorstel door een beslissingsreferendum dan over een verwerping door het parlement, dat er niet in zou slagen de vereiste meerderheid bijeen te krijgen.

Al bij al verklaart het lid zich bereid om het referendum uit te sluiten voor wetten met een bijzondere meerderheid genomen ter uitvoering van de Grondwet, opdat er ten minste een wetgevend referendum kan worden gehouden voor alle andere aangelegenheden.

\*  
\* \*

Een lid deelt mee dat zijn fractie erin toestemt dat deze nieuwe vormen van inspraak van het volk in de Grondwet worden opgenomen.

Op juridisch vlak constateert hij dat de argumenten om zich via wettelijke weg te verzetten tegen de organisatie van volksraadplegingen of van referenda vaak gebaseerd zijn op artikel 25 van de Grondwet. Volgens hem is dat veeleer een constructie die door een gedeelte van de Belgische rechtsleer is ontworpen en niet zozeer de werkelijke bedoeling van de constituant van 1831.

Il considère que dans un régime parlementaire, il appartient aux élus de prendre les décisions finales.

Il rappelle par ailleurs, que la structure institutionnelle de notre pays est extrêmement délicate, complexe et a été élaborée à partir de compromis. L'instauration du référendum ne permet pas de rencontrer cette complexité.

Le citoyen peut en effet uniquement répondre par oui ou non. Aucune possibilité d'amender n'existe.

Enfin, il est d'avis que lorsqu'on pose une question sur une matière institutionnelle, la réponse devient une problématique vitale pour l'avenir du pays. Le système du référendum constitue dès lors une façon extrêmement dangereuse de travailler.

A l'argument selon lequel il appartient aux élus de prendre les décisions, un des auteurs de la proposition de révision de l'article 26 de la Constitution (Doc. n° 571/1) estime que l'instauration du référendum et/ou de la consultation populaire permettrait de reconcilier les citoyens avec la classe politique.

Rappelant que la question du référendum est débattue depuis le début du siècle, il juge que l'incapacité des élus à prendre une décision est regrettable. Par ailleurs, à l'argument selon lequel nous vivons dans un système institutionnel complexe résultant de compromis, le membre précise que la proposition ne vise pas les modifications au texte constitutionnel qui restent régies par l'article 131 de la Constitution. Certes, dès lors que la proposition fait référence à des majorités spéciales, elle concerne non seulement les lois ordinaires mais également les lois à portée institutionnelle. Cependant, il n'existe pas de raisons de s'inquiéter plus de l'éventuel rejet d'un projet à la suite d'un référendum décisoire que d'un rejet par le Parlement qui ne parviendrait pas à réunir les majorités requises.

Cela étant, le membre se déclare disposé à exclure le référendum pour les lois à majorité spéciale prises en exécution de la Constitution afin de permettre, au moins, le recours au référendum législatif dans toutes les autres matières.

\*  
\* \*

Un membre communique l'accord de son groupe quant à l'inscription dans la Constitution de ces nouveaux mécanismes de participation démocratique.

Sur le plan juridique, il constate que des arguments sont souvent tirés de l'article 25 de la Constitution pour s'opposer à l'organisation par voie légale de la consultation populaire ou du référendum. Il considère qu'il s'agit là davantage d'une construction d'une partie de la doctrine belge que d'une réelle volonté du constituant de 1831.

Zoals professor J. Velu schrijft in zijn « Droit public », houdt het tweede lid van artikel 25 in dat elke subdelegatie van bevoegdheden verboden is; zo wordt er nog eens extra de klemtoon op gelegd dat alle machten van de Natie uitgaan.

Ze zijn onvervreemdbaar en onoverdraagbaar, maar de overheid die daartoe door de Natie wordt gemachtigd, kan secundaire overheden opdragen om detailmaatregelen te nemen onder voorbehoud van haar uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring. Die analyse van professor Velu is bevestigd door een arrest van het Hof van Cassatie van 10 juli 1953 (Pas., 1953, I, 914 en concl. Ganshof van der Meersch). Artikel 25, tweede lid, strekt er bijgevolg hoegenaamd niet toe de organisatie van een referendum of van een volksraadpleging te verbieden, maar wil integendeel het beginsel van de soevereiniteit van de Natie bevestigen en eisen dat de controle over de Natie steeds aan de gestelde machten toekomt.

Spreeker stelt voorts vast dat de huidige tegenstanders van het referendum niet altijd die houding hebben aangenomen bij een aantal andere initiatieven die zij voor het parlement hebben gebracht. Hij geeft als voorbeeld het wetsvoorstel betreffende de raadpleging van de gemeentebewoiking ingediend in de Senaat door de heren Lallemand en Spitaels (Stuk Senaat n° 701/1 - 1988/1989). De indieners van het voorstel zijn van oordeel « *dat de gemeente een proefterrein moet zijn voor de nieuwe vormen van volksraadpleging. De verkregen ervaring zou dan als draagvlak kunnen dienen voor andere hervormingen waarbij volksraadplegingen op gewestelijk, communautair en nationaal vlak zouden worden georganiseerd* » (op. cit., blz. 2).

Het lid citeert tevens uit de brochure « Het referendum : mythe of mogelijkheid » van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, waarin de minister een nationaal referendum uitsluit. De voorbeelden uit het buitenland die zijn aangehaald om voor een lokaal referendum te pleiten, hebben allemaal betrekking op nationale referenda. Zo antwoordt de minister op de opmerking over « het ongenueanceerde en inconsequente gedrag van de kiezer » wat volgt :

« *Deze opmerking is moeilijk te bewijzen. Boven-dien gaat deze bemerking er van uit dat de regering en het parlement — of liever : de opeenvolgende regeringen en parlementen — wel altijd een consequente lijn aanhoudt. Voor het merendeel van de observatoren is een dergelijke veronderstelling nochtans niet evident.*

*Daarenboven bewijzen buitenlandse voorbeelden vaak het tegenovergestelde. Zo valt het niet te ontkennen dat het juist het referendum over de loonindexering is geweest dat in Italië voor een zekere stabilisering van het beleid heeft gezorgd, dat de fiscaal zeer gevoelige Zwitser nooit een radicaal fiscaal referendum heeft goedgekeurd, ...*

*Hoe dan ook, bij deze discussie wordt de kern van het probleem ontweken : het referendum plaatst de politieke partijen voor de levensgrote — en voor de*

*Comme le précise le professeur J. Velu dans son ouvrage de « Droit public », la portée de l'alinéa deux de l'article 25, est d'interdire toute subdélégation de pouvoirs afin de mieux réaffirmer que tous les pouvoirs n'appartiennent qu'à la Nation.*

*Ceux-ci sont inaliénables et intransmissibles mais l'autorité déléguée par la Nation peut charger des autorités secondaires de prendre des mesures de détail sous réserve de son approbation expresse ou tacite. Cette analyse du professeur Velu a été confirmée par un arrêt de la Cour de cassation du 10 juillet 1953 (Pas., 1953, I, 914 et concl. Ganshof van der Meersch). En conséquence, l'article 25, alinéa 2 ne vise nullement à interdire l'organisation du référendum ou de la consultation populaire mais au contraire à affirmer le principe de la souveraineté nationale et à exiger que les pouvoirs constitués en reviennent toujours au contrôle de la Nation.*

*L'orateur constate par ailleurs, que les actuels opposants au référendum n'ont pas toujours eu la même attitude dans un certain nombre d'initiatives qu'ils ont prises au Parlement. Il cite, à titre exemplatif, la proposition de loi sur la consultation populaire des habitants des communes déposée au Sénat par MM. Lallemand et Spitaels (Doc. Sénat, n° 701/1 - 1988/1989). Selon les auteurs, il faut « faire de la commune, un champ d'expérimentation des nouveaux modes de consultation de la population. L'expérience pourrait alors servir de point d'appui à d'autres réformes qui organiseraient la consultation populaire dans le cadre régional, communautaire et national » (op. cit., p. 2).*

*Le membre cite également une brochure intitulé « Le référendum : Mythe ou possibilité » du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, dans laquelle le ministre excluait le recours au référendum sur le plan national. Néanmoins, les exemples étrangers invoqués en faveur du référendum sur le plan local se situent tous au plan national. Ainsi, à l'argument selon lequel « le comportement de l'électeur est inconséquent et sans nuances », le ministre répond :*

*« Cette objection est difficile à établir. En outre, elle part de l'hypothèse que le parlement et le gouvernement — ou mieux, les parlements et les gouvernements successifs — tiennent toujours une ligne de conduite logique. Pour la plupart des observateurs, cette hypothèse est loin d'être évidente.*

*En outre, des exemples pris à l'étranger prouvent souvent le contraire. Ainsi, il ne peut être nié que le référendum sur l'indexation des salaires en Italie ait justement conduit à une certaine stabilisation de la politique, qu'en Suisse, où la sensibilité à l'égard des matières fiscales est très grande, un référendum fiscal radical n'a jamais été approuvé...*

*Quoi qu'il en soit, cette discussion élude le fond du problème, à savoir que le référendum place les partis politiques devant la mission considérable — et essen-*

*democratie essentiële — opdracht om opnieuw naar hun achterban toe te gaan en een politieke discussie op gang te brengen. Om het met een boutade te zeggen: wie bang is van een racistische meerderheid moet het racisme aanpakken, niet de meerderheid.* » (blz. 8 en 9)

Met betrekking tot de verwijzing naar « de misleidende effecten van de vraagstelling » antwoordt de minister :

*« Ook de vraagstelling vormt een belangrijk onderdeel van de kritiek op (de werking van) het referendum. Een aantal opmerkingen zijn waarschijnlijk terecht, maar kunnen door een goede technische oplossing worden verholpen. Bovendien mag het belang van dit probleem niet worden overschat.*

*Het voorbeeld van Québec lijkt ons ter zake leerrijk. In 1980 werd een referendum georganiseerd. De Parti Québécois was voorstander van een volledige afscheiding van de provincie Québec. Om haar kansen te verhogen stelde ze alleen de vraag of het volk haar een mandaat gaf om over de onafhankelijkheid te « onderhandelen ». Ondanks deze voorzichtige bewoordingen werd door iedereen aanvaard dat het discussiepunt eigenlijk was : onafhankelijkheid of niet. Ook de kiezer heeft de vraag zo geïnterpreteerd.*

*Met dit voorbeeld willen we aantonen dat — ongeacht het belang van de vraagstelling — de burger vaak zeer goed weet waarover het gaat, en ook als dusdanig stemt.* » (blz. 10 en 11)

De argumenten die sommigen aanhalen, zogenaamd op het stuk van de principes, sluiten dan ook niet aan bij hun vroegere standpunten. Die argumenten tonen integendeel duidelijk aan dat ze bang zijn voor de keuze die de bevolking wel eens zou kunnen maken ten opzichte van de voorgestelde institutionele mogelijkheden.

Afrondend maakt spreker aangaande de raadzaamheid van een volksraadpleging over het Sint-Michielsakkoord op dat het geen verbazing hoeft te wekken dat de vraag om een raadpleging in de Franse Gemeenschap is ontstaan en er het krachtigst is geformuleerd. Tot op heden werden meer dan 150 000 handtekeningen verzameld. Binnen die gemeenschap leeft immers het sterkst het gevoel dat voornoemd akkoord het meest afwijkt van de verkiezingsbeloften van de ondertekenende partijen.

Omtrent de raadzaamheid van de raadpleging werden een reeks bezwaren geuit. Een van de fundamenteelste is van de hand van professor M. Uyttendaele in een artikel onder de kop « *Les voies faciles ou la défaite de certains intellectuels* » (« *La Libre Belgique* » van 4 januari 1993). Volgens de auteur zouden de tegenstanders van de akkoorden niets gemeen hebben; de voorstanders daarentegen hebben wel degelijk een gemeenschappelijke visie. Een dergelijk argument houdt geen steek wanneer men vaststelt hoe de ondertekenende partijen tegen gestelde interpretaties geven van het akkoord. Moet

*tielle pour la démocratie — de retourner vers leur base et de susciter une discussion politique. Pour l'exprimer par une boutade, celui qui craint une majorité raciste, doit s'en prendre au racisme et non à la majorité.* » (pp. 8 et 9)

De même, à l'affirmation selon laquelle « la manière dont la question est posée peut avoir des effets trompeurs », le ministre fait valoir :

*« La formulation de la question constitue un aspect important de la critique sur le référendum (et sur son fonctionnement). Un certain nombre d'observations sont peut-être justifiées, mais il peut y être remédié par une solution technique appropriée. L'importance de ce problème ne doit, de toute manière, pas être surestimée.*

*L'exemple du Québec nous paraît, en l'espèce, instructif. En 1980, un référendum est organisé. Le Parti Québécois est partisan d'une autonomie complète de la province du Québec. Pour accroître ses chances, il se limite à proposer la question de savoir si la population lui confère un mandat pour « négocier » sur l'indépendance. Malgré cette formulation prudente, chacun admit que le point effectif de discussion était : l'indépendance ou non. L'électeur interpréta lui aussi la question de cette manière.*

*Par cet exemple, nous avons voulu montrer que, quelle que soit l'importance de la formulation des questions, l'électeur sait généralement très bien quel en est l'enjeu réel et s'exprime en conséquence.* » (pp. 10 et 11)

En conséquence, l'argumentation qui est développée par certains, soi-disant sur le plan des principes, ne rejoint pas leurs positions antérieures mais est au contraire l'expression d'une crainte quant au choix éventuel que la population pourrait faire face aux choix institutionnels proposés.

Enfin, quant à l'opportunité d'une consultation populaire sur les accords de la Saint-Michel, l'orateur estime qu'il n'est pas étonnant que ce soit en Communauté française que la demande de consultation soit née et se soit exprimée avec le plus de force (plus de 150 000 signatures à ce jour). C'est en effet dans cette communauté que le sentiment le plus net existe que les accords s'éloignent le plus des engagements électoraux pris par les partis signataires.

Un certain nombre d'objections ont été faites quant à l'opportunité de la consultation. Une des principales a été émise par le Professeur M. Uyttendaele dans un article intitulé « *Les voies faciles ou la défaite de certains intellectuels* » (*La Libre Belgique* du 4 janvier 1993). Pour l'auteur, les opposants aux accords n'auraient pas de commun dénominateur tandis que ceux qui y sont favorables ont une vision commune. Une telle argumentation ne tient pas lorsqu'on entend les interprétations opposées que donnent les signataires des accords. Devant cette absence de vision commune, ne faut-il pas ad-

men, met dat gebrek aan gemeenschappelijke visie voor ogen, niet tot de slotsom komen dat de kiezers de bevoegdheid moeten krijgen om de uiteindelijke beslissing te nemen? Ware het niet aangewezen na te gaan wat de publieke opinie in het noorden en het zuiden van het land precies denkt en zo een einde te maken aan illusies en dubbelzinnigheden?

Tot slot citeert het lid een uittreksel uit een artikel van H. Dumont, dat op 20 januari 1993 in « *La Libre Belgique* » is verschenen : « *Bij het organiseren van een referendum over het vraagstuk van het voortbestaan van de Belgische Staat zouden onze bewindslieden zelf al een ondubbelzinnig positief signaal moeten geven. Omdat ze helemaal niet van plan zijn dat te doen, zullen ze er wellicht niet toe komen een referendum te houden* ».

\*  
\* \*

Namens zijn fractie schaart een ander lid zich achter het voorstel tot invoering van het referendum op alle beleidsniveaus.

Inzake het opheffende en constructieve karakter van het referendum vindt hij opheffingseffect het beste op wetgevend vlak.

De invoering van een norm bij wijze van referendum heeft immers tot gevolg dat de inbreng van de voorafgaande gedachtenwisseling (behandeling in commissie, indiening van amendementen) wegvalt.

Voorts is hij voorstander van het beslissingsreferendum, want als dat er niet komt zou de openbare opinie kunnen worden misleid.

Het initiatief tot referendum dient volgens te preciseren quota's uit te gaan van de bevolking of van haar verkozenen. De deelneming aan het referendum moet verplicht zijn zolang de verkiezingen voor de samenstelling van de wetgevende vergaderingen verplicht zijn. De vreemdelingen die sedert vijf jaar ingeschreven zijn, nemen deel aan het referendum op gemeentelijk vlak maar voor deelneming aan het wetgevingsreferendum komen alleen de Belgen in aanmerking.

Ten slotte herinnert het lid eraan dat zijn fractie al in 1981 de invoering van het referendum had voorgesteld. Dat voorstel vond echter niet veel bijval bij de toenmalige meerderheid en het verheugt hem dan ook dat sommigen tot betere gedachten gekomen zijn.

\*  
\* \*

Een volgende spreker benadrukt dat het referendum een interessant maar complex instrument is, dat daarenboven op het eerste gezicht een zeer democratisch karakter vertoont. Elk initiatief dat de burger nauwer bij de politiek en de besluitvorming betrekt, verdient uiteraard alle steun, te meer daar met betrekking tot ons vertegenwoordigend stelsel een zeker democratisch tekort wordt vastgesteld.

mettre qu'il appartient aux électeurs d'exprimer le pouvoir du dernier mot. Ne vaut-il pas mieux savoir ce qu'il en est de l'opinion publique tant au Nord qu'au Sud du pays et mettre ainsi fin à des illusions et des ambiguïtés.

En conclusion, le membre cite un extrait de l'article de H. Dumont paru dans *La Libre Belgique* du 20 janvier 1993 : « *Pour organiser un référendum sur la question de la survie de l'Etat belge, nos gouvernants devraient déjà avoir eux-mêmes la volonté de lui donner une réponse clairement affirmative. N'ayant guère cette volonté, ils ne l'organiseront probablement pas* ».

\*  
\* \*

Au nom de son groupe, un autre membre se déclare favorable à l'instauration du référendum à tous les niveaux de pouvoir.

En ce qui concerne le caractère abrogatif et constructif du référendum, il estime que le système abrogatif est le meilleur au niveau législatif.

La création d'une norme par la voie du référendum supprime en effet les apports de la délibération (travail en commission, dépôt d'amendements).

Il se déclare en outre en faveur du référendum de décision sous peine de tromper l'opinion publique.

Ce référendum doit être d'initiative populaire ou des élus, selon des quotas à préciser. La participation au référendum doit être obligatoire tant que le vote pour la composition des Assemblées est obligatoire. Les étrangers inscrits depuis cinq ans participent au référendum au plan communal, le référendum aux niveaux législatifs étant réservé aux Belges.

Le membre rappelle enfin que dès 1981, son groupe avait proposé l'instauration du référendum. La majorité de l'époque n'avait pas été très ouverte à ses propositions. Il se réjouit dès lors de l'évolution de certains.

\*  
\* \*

L'intervenant suivant souligne que le référendum est un instrument intéressant mais complexe, qui revêt en outre à première vue un caractère très démocratique. Il faut évidemment encourager toute initiative visant à associer plus étroitement le citoyen à la prise de décision politique, d'autant plus que notre régime représentatif accuse un certain déficit démocratique.

Zoals reeds eerder werd opgemerkt, kunnen het referendum en het vertegenwoordigend stelsel overigens naast elkaar bestaan en elkaar aanvullen.

Aan het referendum of de volksraadpleging zijn echter eveneens een aantal negatieve aspecten verbonden waarvoor men ook aandacht moet hebben. Niet alle thema's kunnen zonder meer in een referendum worden voorgelegd. Men denke aan ethische problemen, de vreemdelingen, de doodstraf enzovoort.

Wanneer het referendum betrekking heeft op een uiterst technische materie, dan kan men van de kiezers geen duidelijk antwoord verwachten.

Het kan ook zijn dat misnoegden zich groeperen, zodat van een weloverwogen mening geen sprake kan zijn. Over het algemeen moet trouwens worden vastgesteld dat de kiezers bij een referendum eerder een behoudsgezinde stem uitbrengen. Als men de volksraadpleging instelt, dan zal het alleszins noodzakelijk zijn een bijzondere inspanning te leveren om de kiezers te informeren.

Wat in het bijzonder het houden van een referendum op nationaal vlak betreft, is spreker van oordeel dat zulk een referendum uitermate gevaarlijk zou zijn doordat het de communautaire meningsverschillen zou aanwakkeren en uiteindelijk zou kunnen leiden tot het uiteenvallen van het land.

Spreker verwijst in dat verband naar het Senaatsverslag over de herziening van artikel 26 van de Grondwet (Stuk Senaat n° 100 - 15/3° - B.Z. 91/92, blz. 13) waar professor Delpérée wordt geciteerd :

*« De vraag is opgeworpen of referenda en raadplegingen op nationaal vlak bruikbaar zijn. Ikzelf zou heel eenvoudig maar heel duidelijk willen zeggen dat ik niet geloof in referenda en raadplegingen op nationaal vlak. Ik acht het gebruik van de techniek van het referendum niet mogelijk in een Staat met twee of drie gemeenschappen. »*

En verder : *« De invoering van het wetgevend referendum is het beste middel om op korte termijn te bereiken dat België eenvoudigweg gesplitst wordt. De zin voor compromis van de huidige politieke klasse is de voorwaarde voor het overleven van de Belgische politiek in zijn huidige vorm. »* (Vertaling)

Het zou in elk geval zeer gevaarlijk zijn om over de resultaten van de Sint-Michielsakkoorden een referendum te houden. Het gaat om een complexe materie, waarover bovendien een compromis werd gesloten.

Over het gemeentelijk referendum wenst spreker zich evenwel genuanceerder uit te laten. Voor aangelegenheden van gemeentelijk belang zou men met experimenten kunnen starten.

Nochtans kunnen ook voorbeelden worden aangehaald van impopulaire beslissingen die hoe dan ook door het gemeentebestuur moeten worden genomen.

Een van de indieners van het voorstel repliceert dat het niet de bedoeling is voorstellen tot herziening van de Grondwet aan de bevolking voor te leggen.

Comme on l'a déjà souligné précédemment, le référendum et le régime représentatif peuvent coexister en se complétant.

Le référendum ou la consultation populaire présente toutefois aussi certains aspects négatifs, qu'il faut aussi prendre en compte. Tous les thèmes ne peuvent en effet faire l'objet d'un référendum. Songeons, par exemple, aux problèmes éthiques, au problème des étrangers, à la peine de mort, etc.

On ne peut attendre une réponse claire de l'électeur si le référendum porte sur une matière extrêmement technique.

Les mécontents peuvent également se grouper, et l'on ne peut dès lors considérer que leur opinion soit mûrement réfléchie. Force est d'ailleurs de constater qu'en général, les électeurs adoptent plutôt une attitude conservatrice lors d'un référendum. Si l'on instaure la consultation populaire, il faudra en tout cas consentir un effort particulier pour informer les électeurs.

En ce qui concerne, plus particulièrement, l'organisation d'un référendum au niveau national, l'intervenant estime qu'un tel référendum serait extrêmement dangereux du fait qu'il aviverait les tensions communautaires et pourrait ainsi, à terme, provoquer l'éclatement du pays.

L'intervenant se réfère à cet égard au rapport du Sénat sur la révision de l'article 26 de la Constitution (Doc. Sénat n° 100 - 15/3° - S.E. 91/92, p. 13), qui cite le professeur Delpérée :

*« La question de la praticabilité des référendums et des consultations au niveau national a été soulevée. Je voudrais dire, pour ma part, très simplement, mais très clairement aussi, que je ne crois pas à la praticabilité des référendums et des consultations au niveau national. Je ne crois pas possible de recourir à cette technique référendaire dans un Etat bi- ou tri-communautaire. »*

Et plus loin : *« L'introduction du référendum législatif est le moyen le plus sûr pour arriver à court terme à une séparation pure et simple en Belgique. Le sens du compromis de la classe politique actuelle est la condition de survie de la politique de la Belgique actuelle telle quelle. »*

Il serait en tout cas très dangereux d'organiser un référendum sur les résultats des accords de la Saint-Michel. Il s'agit d'une question complexe, qui a en outre fait l'objet d'un compromis.

L'intervenant a toutefois un avis plus nuancé sur le référendum communal. On pourrait procéder à des expériences pour ce qui est des questions d'intérêt communal.

On peut toutefois citer des exemples de mesures impopulaires qui doivent de toute façon être prises par l'administration communale.

Un des auteurs de la proposition répond que l'intention n'est pas de soumettre des propositions de révision de la Constitution à la population.

Bovendien kunnen de problemen die verband houden met de instellingen desgewenst worden uitgesloten.

Ten slotte licht dezelfde spreker een aantal begrippen toe die elke verwarring omtrent de draagwijdte van het onderhavige voorstel moet vermijden.

### 1. Beslissingsreferendum

Ieder referendum is per definitie beslissend. Deze beslissing behelst evenwel hetzij de aanneming, hetzij de bekrachtiging of goedkeuring, hetzij de opheffing van een rechtsregel.

### 2. Consultatief referendum

Een referendum is nimmer consultatief, aangezien alle referenda beslissend zijn. Eigenlijk gaat het hier om een volksraadpleging die in een louter niet-bindend advies resulteert.

Volgens spreker moet het volgende onderscheid worden gemaakt :

#### 1. Petitierecht

2. **Volksraadpleging** (en niet « consultatief referendum ») : verzoek om een niet-bindend advies op juridisch gebied.

#### 3. Referendum

a) Indeling naar de wijze waarop het referendum wordt uitgelokt :

— obligatoir referendum : een referendum dat verplicht is met het oog op de goedkeuring van bepaalde regels;

— facultatief referendum : een referendum uitgelokt op initiatief van sommige overheidsinstanties of een bepaald aantal burgers.

b) Indeling naar het tijdstip waarop het referendum wordt gehouden :

— goedkeurings- of bekrachtigingsreferendum : referendum dat betrekking heeft op een reeds aangenomen tekst, doch dat een voorwaarde voor de tenuitvoerlegging daarvan is;

— intrekkingsreferendum of (volks)veto : referendum dat betrekking heeft op een van kracht zijnde tekst en georganiseerd wordt op verzoek van bepaalde instanties of van een bepaald aantal burgers, binnen een bepaalde termijn na de bekendmaking ervan.

4. **Het volksinitiatief** : (resulteert meestal in een referendum waarbij de door dit initiatief geformuleerde tekst wordt aangenomen of verworpen) : het recht voor een aantal burgers om te eisen dat een bepaalde rechtsregel door de Kamers, dan wel bij wijze van referendum wordt aangenomen. Het initiatief wordt al dan niet (in een artikelsgewijze tekst) geformuleerd, hetgeen ertoe leidt dat een instantie moet worden ingeschakeld om de geuite wens in een rechtstekst om te zetten.

Qui plus est, on pourrait éventuellement exclure les problèmes liés aux institutions.

Le même intervenant explicite certaines notions, afin d'éviter toute confusion en ce qui concerne la portée de la proposition à l'examen.

### 1. Référendum de décision

Tout référendum est par définition décisionnel. Par contre, cette décision est soit l'adoption, soit la ratification ou approbation, soit l'abrogation d'une règle de droit.

### 2. Référendum consultatif

Aucun référendum n'est consultatif puisqu'ils sont tous décisionnels. Il s'agit en réalité de la consultation populaire qui seule aboutit à un avis non liant.

Selon l'orateur, il convient de distinguer :

#### 1. Le droit de pétition

2. **La consultation populaire** (et non « référendum » consultatif) : demande d'avis, non liant sur le plan juridique.

#### 3. Le référendum :

a) Le problème du déclenchement :

— référendum obligatoire : nécessairement organisé pour l'adoption de certaines règles;

— référendum facultatif : déclenché à l'initiative de certaines autorités publiques ou d'un certain nombre de citoyens.

b) Le problème du moment :

— le référendum d'approbation ou de ratification : portant sur un texte voté mais conditionnant son entrée en vigueur;

— le référendum abrogatif ou le veto (populaire) : portant sur un texte en vigueur et organisé à la demande de certaines autorités ou d'un certain nombre de citoyens, endéans un certain délai à compter de sa publication.

4. **L'initiative populaire** : (débouchant le plus souvent sur l'organisation d'un référendum destiné à adopter ou rejeter le texte formulé par cette initiative) : droit pour un certain nombre de citoyens de réclamer l'adoption d'une règle de droit, par les Chambres ou par référendum. L'initiative est formulée (texte par article) ou non, ce qui nécessite l'intervention d'une autorité pour traduire les vœux exprimés en texte de droit.

5. **Arbitragereferendum** : de burgers beslissen in een conflict tussen de twee Kamers of tussen de wetgevende en de uitvoerende macht.

6. **Recall** : de ontzetting van een ambtenaar of een verkozene uit zijn ambt op initiatief van de burgers.

#### V. — BESPREKING VAN DE AMENDEMENTEN EN STEMMINGEN

*Amendementen n<sup>rs</sup> 1 tot 5 van de heer Simons en mevrouw Aelvoet op het voorstel tot herziening van artikel 26 van de Grondwet (Stuk n<sup>o</sup> 571/2).*

*Een van de indieners merkt op dat amendement n<sup>o</sup> 1 zowel de verkozenen als de kiezers de mogelijkheid wil bieden om het initiatief voor een referendum te nemen.*

Amendement n<sup>o</sup> 2 voegt daaraan het volgende toe : « het referendum kan het voorstel van wettekst aannemen of verwerpen, niet amenderen of wijzigen ».

Amendement n<sup>o</sup> 3 bepaalt dat het referendum in elk gewest de meerderheid moet behalen.

Amendement n<sup>o</sup> 4 verbiedt het houden van een referendum over een wettekst in verband met ethische vraagstukken of met de fundamentele rechten van de mens. Men dient zich immers te houden aan de internationale verdragen die op die aangelegenheden betrekking hebben.

Ten einde de minstbedeelden te beschermen bepaalt amendement n<sup>o</sup> 5 ten slotte dat een referendum geen fiscale aangelegenheden mag betreffen.

*Een van de indieners van het voorstel verwijst naar het wetsvoorstel dat destijds door de heren Deleuze en Daras werd ingediend (Stuk n<sup>o</sup> 429/1 - 82/83). Dat voorstel was minder terughoudend dan de amendementen die thans worden voorgesteld.*

Volgens dat voorstel kon een referendum immers worden gehouden zowel over een tekst uitgaande van de indieners van het verzoek om het referendum te houden als over een besluit dat door de overheid reeds was genomen. In het laatste geval werd de vernietiging van dat besluit in stemming gebracht.

Spreker benadrukt dat het van de bevolking uitgaand initiatief moet worden onderscheiden van het eigenlijke referendum. Het onderhavige voorstel beoogt alleen de instelling van het referendum over teksten die in het parlement worden ingediend. Of die teksten voor of na goedkeuring door het parlement aan de bevolking moeten worden voorgelegd is daarbij een eerder technische vraag. In het voorstel werd voor de tweede oplossing gekozen.

Het onderhavige voorstel is dus zeer voorzichtig, aldus spreker. Aan de kiezers wordt een klare en duidelijke tekst voorgelegd waarvan de herkomst vaststaat en die zij alleen kunnen aannemen of ver-

5. **Référendum d'arbitrage** : où les citoyens tranchent un conflit qui oppose les deux Chambres ou le législatif et l'exécutif.

6. **Recall** : révocation d'un fonctionnaire ou d'un élu par les citoyens.

#### V. — DISCUSSION DES AMENDEMENTS ET VOTES

*Amendements n<sup>os</sup> 1 à 5 de M. Simons et de Mme Aelvoet à la proposition de révision de l'article 26 de la Constitution (Doc. n<sup>o</sup> 571/2).*

*Un des auteurs précise que l'amendement n<sup>o</sup> 1 tend à permettre tant aux élus qu'aux électeurs de prendre l'initiative d'un référendum.*

L'amendement n<sup>o</sup> 2 ajoute que « le référendum peut adapter ou rejeter la proposition de texte législatif; il ne peut ni l'amender ni la modifier. »

L'amendement n<sup>o</sup> 3 prévoit quant à lui que la majorité doit être obtenue dans chaque Région.

L'amendement n<sup>o</sup> 4 exclut le référendum sur un texte législatif relatif aux problèmes éthiques ou aux droits fondamentaux de l'homme. Il s'agit en effet, de respecter les traités internationaux qui soutiennent ces matières.

Enfin, afin de protéger les plus faibles, l'amendement n<sup>o</sup> 5 dispose que les matières fiscales ne peuvent être abordées par référendum.

*Un des auteurs de la proposition à l'examen renvoie à la proposition de loi déposée à l'époque par MM. Deleuze et Daras (Doc. n<sup>o</sup> 429/1 - 1982/1983). Cette proposition était moins réservée que les amendements qui sont présentés aujourd'hui.*

Cette proposition de loi prévoyait en effet qu'un référendum pouvait être organisé aussi bien sur un texte émanant des citoyens requérants que sur une décision déjà prise par les pouvoirs publics. Dans cette dernière occurrence, le scrutin devait porter sur l'annulation de ladite décision.

L'intervenant souligne qu'il y a lieu de distinguer l'initiative de consultation populaire émanant des citoyens du référendum proprement dit. La proposition à l'examen vise uniquement à permettre l'organisation du référendum portant sur des textes déposés au Parlement. La question de savoir si ces textes doivent être soumis à la décision du corps électoral avant ou après leur approbation par le Parlement, est plutôt un problème d'ordre technique. Dans la proposition à l'examen, il a été opté pour la seconde solution.

L'intervenant précise que la proposition à l'examen est donc très prudente. Le texte soumis aux électeurs est clair et précis et son origine est établie. Les électeurs ne peuvent que l'adopter ou le rejeter,

werpen. Daardoor worden zoveel mogelijk risico's vermeden die aan dat type van volksraadpleging verbonden zijn.

Hetzelfde lid vestigt er ook de aandacht op dat het voornoemde wetsvoorstel van de heren Deleuze en Daras bepaalde dat wanneer het te voorzien is dat een referendum de uitgaven zal vermeerderen of de overheidsontvangsten zal verminderen, een plan tot vermeerdering van de uitgaven met een gelijkwaardig bedrag in stemming wordt gebracht terzelfdertijd als de gestelde vraag. De mogelijkheid om een referendum te houden over een aangelegenheid met de fiscaliteit als onderwerp werd dus toen niet uitgesloten. Men gaf er zich integendeel rekenschap van dat een beslissing niet los kan worden gezien van de middelen die nodig zijn om ze uit te voeren.

Het bezwaar dat door de indiener van amendement n° 5 werd opgeworpen kan evenwel worden ondervangen.

Men zou een referendum kunnen houden over elke beslissing die een toename van de fiscaliteit boven een bepaald plafond met zich zou kunnen brengen.

Spreker verwijst in dat verband naar het voorstel dat in de Senaat door de heer Hatry c.s. werd ingediend en dat ertoe strekte in de Grondwet een bepaling op te nemen volgens welke de gezamenlijke belastingheffing op de inkomsten van de belastingplichtige door de verschillende belastingoverheden in geen geval meer dan 50 % van die inkomsten mag bedragen (Stuk Senaat n° 100 - 1/1°, 91/92).

Wat de uitsluiting van de fundamentele rechten betreft lijken de amendementen n°s 4 en 5 volgens spreker de bedoeling van de auteurs niet geheel te vertolken.

Allicht willen die amendementen niet verhinderen dat die rechten en vrijheden beter beschermd zouden worden, maar willen ze slechts vermijden dat afbreuk zou worden gedaan aan de van kracht zijnde grondwettelijke bepalingen en internationaalrechtelijke normen. Zij dienen op dat punt dus anders te worden geformuleerd.

Ten slotte worden ook de ethische problemen door de amendementen n°s 4 en 5 uitgesloten. Nochtans zou het precies met betrekking tot die aangelegenheden waarover niet volgens partijgrenzen gestemd wordt wenselijk zijn dat naar de mening van de bevolking wordt gepeild.

\*  
\* \*

Stemmingen over de amendementen en de voorstellen :

#### *Voorstel n° 571/1*

De amendementen n°s 1, 2 en 3 worden verworpen met 14 tegen 5 stemmen en 2 onthoudingen.

De amendementen n°s 5 en 4 worden verworpen met 20 tegen 2 stemmen.

ce qui permet de réduire autant que possible les risques liés à ce type de consultation populaire.

Le même membre souligne également que la proposition de loi précitée de MM. Deleuze et Daras prévoyait que lorsqu'un référendum aurait pour effet prévisible d'accroître les dépenses ou de diminuer les recettes publiques, un plan d'augmentation des recettes ou de réduction des dépenses pour un montant équivalent devait être soumis au vote en même temps que la question posée. La proposition n'excluait donc pas d'organiser un référendum sur une matière fiscale. Les auteurs avaient parfaitement compris qu'une décision ne peut être prise sans tenir compte des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

L'objection soulevée par l'auteur de l'amendement n° 5 pourrait cependant être écartée.

On pourrait organiser un référendum sur toute décision susceptible d'accroître la fiscalité au-delà d'un certain plafond.

L'intervenant se réfère à cet égard à la proposition déposée au Sénat par M. Hatry et consorts, qui vise à insérer dans la Constitution une disposition prévoyant que le prélèvement fiscal global sur les revenus du contribuable effectué par les différentes autorités fiscales ne peut en aucun cas excéder 50 % de ces revenus (Doc. Sénat n° 100 - 1/1°, 91/92).

En ce qui concerne l'exclusion des droits fondamentaux, l'intervenant estime que les amendements n°s 4 et 5 ne traduisent pas entièrement les intentions des auteurs.

Ces amendements ne visent évidemment pas à empêcher que ces droits et libertés soient mieux protégés, mais tendent uniquement à éviter qu'il soit porté atteinte aux dispositions constitutionnelles et aux normes de droit international en vigueur. Ils doivent dès lors être formulés autrement sur ce point.

Enfin, les amendements n°s 4 et 5 excluent également les problèmes éthiques. Or, c'est précisément sur ces questions, qui donnent lieu à des votes ne correspondant pas aux clivages politiques, qu'il serait souhaitable de demander l'avis de la population.

\*  
\* \*

Votes sur les amendements et les propositions :

#### *Proposition n° 571/1*

Les amendements n°s 1, 2 et 3 sont rejetés par 14 voix contre 5 et 2 abstentions.

Les amendements n°s 5 et 4 sont rejetés par 20 voix contre 2.

Het voorstel wordt verworpen met 14 tegen  
5 stemmen en 3 onthoudingen.

*Voorstel n° 581/1*

Het voorstel wordt verworpen met 14 tegen  
7 stemmen en 1 onthouding.

*Voorstel n° 319/1*

Het voorstel wordt verworpen met 14 tegen  
3 stemmen en 5 onthoudingen.

*Voorstel n° 594/1*

Het voorstel wordt verworpen met 14 tegen  
7 stemmen en 1 onthouding.

*De Rapporteur,*

*De Voorzitter,*

D. VAN DER MAELEN    Ch.-F. NOTHOMB

La proposition est rejetée par 14 voix contre 5 et  
3 abstentions.

*Proposition n° 581/1*

La proposition est rejetée par 14 voix contre 7 et  
une abstention.

*Proposition n° 319/1*

La proposition est rejetée par 14 voix contre 3 et  
5 abstentions.

*Proposition n° 594/1*

La proposition est rejetée par 14 voix contre 7 et  
une abstention.

*Le Rapporteur,*

*Le Président,*

D. VAN DER MAELEN    Ch.-F. NOTHOMB