

Chambre des Représentants

SESSION 1983-1984

21 DÉCEMBRE 1983

PROPOSITION DE LOI

organisant les consultations de la population
ou référendums

(Déposée par MM. Deroubaix, Hendrick
et Th. Delahaye)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Un courant de plus en plus fort de l'opinion publique réclame la possibilité de s'exprimer sur différents sujets, par voie de ce que l'on appelle communément « référendum ». Ce courant est la résultante logique de la rapidité croissante et du niveau toujours plus élevé de l'information de la population.

Celle-ci ne se contente plus de s'exprimer indirectement par la voix de ses élus ou des groupes de pression, elle veut pouvoir donner son avis sur des points précis de la décision politique.

En outre, ce courant se nourrit indubitablement d'un sentiment de plus en plus général qui dénonce le mauvais fonctionnement de la démocratie parlementaire et, principalement, la mainmise de la « partitocratie » sur les rouages du système.

Le référendum de décision, que beaucoup voudraient instaurer dans notre pays, demanderait préalablement une révision de notre Constitution qui rencontrerait sans doute de grandes difficultés, notamment du point de vue communautaire.

En revanche, l'organisation de consultations de la population à différents niveaux et sur différents objets, est déjà, en théorie, possible. Mais l'organisation de ces consultations n'est actuellement pourvue d'aucun cadre légal.

L'initiative populaire, par contre, n'est pas prévue dans l'état actuel de la législation, si ce n'est dans l'article 21 de notre Constitution qui reconnaît le droit de pétition.

Les auteurs ne voient aucun argument valable pour refuser aux populations la possibilité d'expression qu'elles réclament. Encore faudrait-il qu'une loi fixe le cadre légal de l'organisation de ces consultations et définisse les règles générales indispensables pour un bon fonctionnement de cette nouvelle forme d'expression démocratique.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1983-1984

21 DECEMBER 1983

WETSVOORSTEL

tot organisatie van volksraadplegingen
of referendums

(Ingediend door de heren Deroubaix, Hendrick
en Th. Delahaye)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Er bestaat tegenwoordig in de publieke opinie een steeds sterker wordende stroming om de mensen de mogelijkheid te bieden zich, via wat doorgaans een « referendum » genoemd wordt, over allerlei onderwerpen uit te spreken. Die stroming is het logisch gevolg van het feit dat de bevolking als maar sneller en beter geïnformeerd wordt.

De burgers nemen er niet langer genoegen mee zich onrechtstreeks bij monde van hun verkozenen of van pressiegroepen te laten horen en wensen voortaan zelf te kunnen zeggen wat zij denken over bepaalde punten waaromtrent een politieke beslissing moet worden genomen.

Bovendien wordt die stroming ongetwijfeld versterkt door de algemene indruk dat de parlementaire democratie gebrekkig werkt en daarbij wordt vooral het feit gehekeld dat de « partitocratie » op alle facetten van het politiek bestel beslag gelegd heeft.

Het beslissend referendum, dat door velen wenselijk wordt geacht, vergt een voorafgaande herziening van de Grondwet, die wellicht met ernstige vooral communautaire moeilijkheden gepaard zou gaan.

Maar theoretisch bestaat thans reeds de mogelijkheid tot het houden van volksraadplegingen op verschillende niveaus en over verschillende onderwerpen, ofschoon daartoe nog geen wettelijk kader voorhanden is.

In de huidige stand van de wetgeving kan er echter geen initiatief uitgaan van de bevolking zelf, tenzij op grond van artikel 21 van de Grondwet luidens hetwelk ieder het recht heeft verzoekschriften in te dienen.

Volgens de auteurs van het onderhavige voorstel is er geen afdoend argument om de burgers het recht te ontfangen hun mening te uiten. Er moet wel een wet komen die het kader omschrijft waarbinnen die raadplegingen georganiseerd worden en die de algemene regels vaststelt voor het degelijk functioneren van die nieuwe vorm van democratische meningsuiting.

Dans l'état actuel de la législation, les consultations de population pourraient être organisées par tous les échelons de pouvoir pour les sujets de leur compétence, depuis la commune jusqu'à l'Etat central, en passant par les provinces, les régions et les communautés.

La présente proposition ne limite en rien cette liberté, elle n'a pour but que d'en préciser les règles générales et de prévoir la possibilité d'initiatives des citoyens, de manière à éviter tout abus de cette procédure qui provoquerait une régression de la démocratie, plutôt que son ouverture à un nouveau mode d'expression.

Les principes à respecter sont les suivants :

- une consultation doit avoir un objet précis;
- elle doit prendre la forme de questions précises formulées de telle manière que les réponses ne puissent porter à confusion;
- elle doit être adressée à l'ensemble des électeurs touchés par l'objet de la consultation;
- le pouvoir consultant ne peut interroger que sur des sujets de sa compétence;
- la consultation doit pouvoir être exigée par la population concernée;
- la participation ne doit pas être obligatoire; le taux de participation sera, en lui-même, une indication significative;
- le verdict populaire n'enlèvera pas sa responsabilité au pouvoir politique, puisque cette consultation n'a, de par notre Constitution, aucun caractère décisionnel. Cependant, ce verdict pèsera sur la décision avec d'autant plus de force qu'il sera net. En revanche, les résultats d'une consultation dont le taux de participation est faible, ne devraient pas faire l'objet de publication, pour éviter toute exploitation de résultats insignifiants;
- une commission « ad hoc », que les auteurs dénomment le « Conseil des Référendums », formée de personnalités indépendantes du pouvoir politique, doit être constituée pour veiller au respect de ces risques, aider les citoyens qui désirent provoquer une consultation et arbitrer souverainement les éventuels conflits de compétence ou autres;
- les règles régissant les élections des conseils communaux peuvent être d'application « mutatis mutandis » pour l'organisation matérielle de ces consultations; après dépouillement, les résultats sont centralisés au niveau du pouvoir consultant;
- la publicité des résultats des consultations doit être organisée sous la responsabilité et le contrôle du Conseil des Référendums.

Ce sont ces principes que les auteurs ont rassemblés dans le texte proposé.

Commentaire des articles

Article 1

Cet article pose le principe des consultations organisées par les pouvoirs publics.

Elles peuvent être faites suite à trois types d'initiative : à savoir celle de l'organe exécutif concerné, celle de l'assemblée élue concernée, celle de la population concernée.

In de huidige stand van de wetgeving zouden volksraadplegingen kunnen uitgaan van overheidsinstanties op elk niveau en alle mogelijke onderwerpen die tot hun respectieve bevoegdheid behoren, vanaf de gemeente tot en met de centrale Staat via de provincies, gewesten en gemeenschappen.

Het onderhavige voorstel legt aan die vrijheid van optreden geen beperkingen op; het heeft geen ander doel dan algemene regels te bepalen en in de mogelijkheid te voorzien voor de burgers om ter zake initiatieven te nemen en wel zo dat voorkomen wordt dat van die procedure misbruik wordt gemaakt, wat voor de democratie een achteruitgang zou betekenen in plaats van haar een nieuwe uitdrukkingsvorm te bezorgen.

Hierbij dienen de volgende beginselen in acht te worden genomen :

- het onderwerp van de raadpleging moet duidelijk omschreven zijn;
- de vragen behoren precies te zijn en derwijze geformuleerd dat de antwoorden geen verwarring kunnen stichten;
- de raadpleging moet zich richten tot alle kiezers die bij het onderwerp betrokken zijn;
- de raadplegende overheid mag alleen vragen stellen over zaken die tot haar bevoegdheid behoren;
- de betrokken burgers moeten de raadpleging kunnen eisen;
- de deelneming moet niet verplicht zijn; het aantal opgekomen kiezers zal op zichzelf al een aanwijzing van betekenis zijn;
- de uitslag van de volksraadpleging doet niets af aan de verantwoordelijkheid van de politieke gezagdragers, aangezien die raadpleging grondwettelijk geen beslissend karakter heeft. Hoe duidelijker de uitspraak echter is, des te zwaarder zal zij op de beslissing wegen. Als de raadpleging slechts een gering succes heeft, zou de uitslag daarentegen niet moeten worden bekendgemaakt om te voorkomen dat men munt tracht te slaan uit onbeduidende uitslagen;
- een commissie « ad hoc », door de indieners « Raad van de Referendums » genoemd en bestaande uit vooraanstaanden die geen bindingen hebben met de politieke overheid, dient te worden opgericht om erover te waken dat die beginselen nageleefd worden, om de burgers die een raadpleging wensen te helpen en om eventuele bevoegdheids- of andere conflicten in laatste instantie te beslechten;
- met betrekking tot de materiële aspecten van de organisatie van die raadplegingen kunnen de regels die gelden voor de gemeenteraadsverkiezingen, van overeenkomstige toepassing worden verklaard; na de stemopneming worden de uitslagen gecentraliseerd op het niveau van de overheid die de raadpleging houdt;
- de uitslagen van de raadplegingen moeten onder de verantwoordelijkheid en het toezicht van de Raad van de Referendums worden bekendgemaakt.

Het zijn die beginselen die de indieners in de voorgestelde tekst vastgelegd hebben.

Analyse van de artikelen

Artikel 1

Artikel 1 voert het beginsel van de door de overheid te organiseren raadplegingen in.

Die raadplegingen kunnen op grond van drie soorten initiatieven worden gehouden : op initiatief van het betrokken uitvoerend orgaan, van de betrokken verkozen vergadering en van de betrokken bevolking.

Art. 2

Le pourcentage exigé pour les provinces, régions, communautés, ou l'Etat, ne doit pas être trop élevé, de manière à ne pas réserver dans les faits la possibilité de provoquer une consultation des populations aux seuls organismes, dont l'infrastructure serait capable de réunir des centaines de milliers de signatures nécessaires.

Il semble d'autre part important qu'une demande nationale émane réellement de tout le pays et ne trouve pas sa source dans une seule région ou une seule province.

Art. 3

Le souci des auteurs est de ne pas surcharger le Conseil d'Etat actuel, de garantir une indépendance effective de ce nouveau Conseil et d'ouvrir celui-ci à d'autres professions que celle de juriste, puisque les problèmes ne seront pas abordés uniquement sous l'angle normatif.

Art. 4

Cette disposition n'appelle pas de commentaires.

Art. 5

L'article prévoit le seul cas de consultation obligatoire qui serait celui où un pouvoir exécutif s'apprête, par la présentation d'un budget en déséquilibre, à engager la collectivité dans un processus d'emprunt et d'engagements, comme ceux que nous connaissons aujourd'hui. Ce processus doit être clairement exposé au jugement de la population, car il engage inéluctablement l'avenir de chacun et dépasse donc les responsabilités du pouvoir élu pour un temps déterminé.

Art. 6

L'intention est d'éviter, d'une part, un dérangement trop fréquent du corps électoral, ce qui risquerait de fausser les consultations, d'autre part, dans le même esprit, une trop grande confusion des sujets abordés.

P. DEROUBAIX
R. HENDRICK
Th. DELAHAYE

PROPOSITION DE LOI

Article 1

Les collèges des bourgmestre et échevins, les députations permanentes, les Exécutifs régionaux et communautaires, ou le Gouvernement, organisent les consultations populaires sur les matières qui sont de leurs compétences respectives.

Ces consultations sont organisées à l'initiative des pouvoirs concernés ou à la demande des assemblées élues ou du corps électoral communal, provincial, régional, communautaire ou national.

Art. 2

Het voor de provincies, gewesten, gemeenschappen of voor de Staat vereiste deelnemingspercentage mag niet te hoog zijn, wil men voorkomen dat in feite alleen die instellingen die over een toereikende infrastructuur beschikken om honderdduizenden handtekeningen te verzamelen, in staat zouden zijn een volksraadpleging uit te lokken.

Anderzijds lijkt het van belang dat een nationaal verzoek werkelijk van het gehele land en niet van één enkel gewest of provincie uitgaat.

Art. 3

De indieners van het voorstel wensen de Raad van State niet met werk te overladen, de effectieve onafhankelijkheid van de nieuwe Raad te garanderen en hem voor andere beroepen dan dat van rechtsgeleerde open te stellen, aangezien de problemen niet uit een uitsluitend normatief oogpunt benaderd zullen worden.

Art. 4

Deze bepaling vergt geen commentaar.

Art. 5

Dit artikel heeft betrekking op het enige geval waarin de volksraadpleging verplicht is, met name wanneer een uitvoerend orgaan, door een niet-sluitende begroting in te dienen, aanstalten maakt om de gemeenschap in een lenings- en verbintenissenproces, mee te sleuren, zoals thans het geval is. De bevolking moet klaar en duidelijk worden voorgelicht omtrent die gang van zaken die ieders toekomst onvermijdelijk op het spel zet en waarvan de gevolgen nog doorwerken, wanneer de voor een bepaalde tijd verkozen gezagdragers, van het toneel verdwenen zijn.

Art. 6

Eenzijds moet worden voorkomen dat het kiezerskorps al te vaak naar de stembus wordt opgeroepen, zodat de raadplegingen een vertekend beeld van de publieke opinie geven en anderzijds mogen deze laatste, door de voorgelegde onderwerpen, niet tot een te groter verwarring leiden.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

De colleges van burgemeester en schepenen, de bestendige deputaties, de Gewest- of Gemeenschapsexecutieven of de Regering organiseren volksraadplegingen over de aangelegenheden die tot hun respectieve bevoegdheid behoren.

Die raadplegingen worden georganiseerd op initiatief van de betrokken overheid of op verzoek van de verkozen vergaderingen, dan wel van het gemeentelijk, provinciaal, gewestelijk, communautair of nationaal kiezerskorps.

Les électeurs agissent, pour ceci, par voie de pétition écrite, adressée au Conseil des Référendums qui en saisit respectivement le bourgmestre, le gouverneur, les présidents des Exécutifs régionaux ou communautaires, ou le Premier Ministre.

Les assemblées élues agissent par voie de motion contraignante votée à la majorité simple.

Art. 2

La demande du corps électoral, prévue à l'article 1 de la présente loi, est suivie à condition qu'elle soit présentée par la signature :

- de minimum 5 % des électeurs inscrits dans la commune pour un référendum communal;
- de minimum 1 % des électeurs inscrits dans la province pour un référendum provincial;
- de minimum 1 % des électeurs inscrits dans chacune des provinces qui forment la Région, la Communauté ou le pays, pour les référendums régionaux, communautaires ou nationaux.

Les nombres exacts que représentent ces pourcentages pour l'ensemble du pays sont tenus à la disposition du public par les administrations communales et publiés après chaque mise à jour des listes électorales.

Art. 3

Il est institué un Conseil des Référendums sous forme d'une section particulière du Conseil d'Etat.

L'organisation de cette section sera semblable à celle de la section législation, telle que prévue au chapitre II du titre VII des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973.

Les assesseurs au Conseil des Référendums ne devront toutefois pas remplir les conditions prévues à l'article 10, § 2, desdites lois, mais seront choisis pour leur compétence avérée en matière de géographie humaine, de sociologie et de communications sociales.

Art. 4

Pour toute consultation des populations organisée par les pouvoirs publics, le Conseil des Référendums est consulté obligatoirement.

Il reçoit les demandes présentées sous forme de pétition, comme prévu aux articles 1 et 2 de la présente loi, par trois des personnes signataires de la pétition et en saisit les pouvoirs concernés.

Il détermine la formulation de la ou des questions constituant la consultation.

Il règle les éventuels conflits de compétence qui peuvent naître de l'application de la présente loi.

Art. 5

La consultation est organisée obligatoirement par le pouvoir qui présente à son assemblée un budget en déséquilibre, et ce préalablement à son vote.

Elle ne porte en aucun cas sur des questions relatives aux personnes.

Le Parlement, les Conseils communautaires ou régionaux, les conseils provinciaux ou communaux, délibéreront sur l'objet de la consultation dans le mois de la date du dépouillement.

Te dien einde richten de kiezers een verzoekschrift aan de Raad van de Referendums, die het respectievelijk aan de burgemeester, de gouverneur, de voorzitters van de Gewest- of Gemeenschapsexecutieven of aan de Eerste Minister overlegt.

De verkozen vergaderingen handelen door een met een gewone meerderheid goedgekeurde dwingende motie.

Art. 2

Aan het in artikel 1 van deze wet bedoelde verzoek van het kiezerskorps wordt gevolg gegeven op voorwaarde dat het wordt voorgelegd met de handtekening :

- van ten minste 5 % van de in de gemeente ingeschreven kiezers voor een gemeentelijk referendum;
- van ten minste 1 % van de in de provincie ingeschreven kiezers voor een provinciaal referendum;
- van ten minste 1 % van de kiezers, ingeschreven in elk van de provincies die het gewest, de gemeenschap of het land vormen, voor de gewestelijke, communautaire of landelijke referendum.

De juiste aantallen waarmee die percentages voor het hele land overeenstemmen, liggen voor het publiek ter inzage bij de gemeentebesturen en worden na iedere bijwerking van de kiezerslijsten bekendgemaakt.

Art. 3

Er wordt een Raad van de Referendum opgericht in de vorm van een bijzondere afdeling van de Raad van State.

Die afdeling wordt, op dezelfde wijze als de afdeling wetgeving, georganiseerd overeenkomstig hoofdstuk II van titel VII van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State.

De assessoren in de Raad van de Referendum behoeven aan de in artikel 70, § 2, van die wetten gestelde vereisten evenwel niet te voldoen, doch zij worden verkozen op grond van hun bewezen bevoegdheid op het gebied van de menselijke aardrijkskunde, de sociologie en de sociale communicatie.

Art. 4

De Raad van de Referendum dient omtrent iedere door de overheid te organiseren volksraadpleging te worden geraadpleegd.

Hij ontvangt de verzoeken die, overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 1 en 2 van deze wet, in de vorm van een verzoekschrift door drie van de ondertekenaars voorgelegd worden en hij dient ze bij de betrokken overheid in.

Hij bepaalt hoe de vraag of de vragen waarop de raadpleging betrekking heeft, geformuleerd wordt of worden.

Eventuele bevoegdheidsconflicten waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven, worden door de Raad beslecht.

Art. 5

Een overheid die aan haar vergadering een niet-sluitende begroting voorlegt moet noodzakelijk een raadpleging organiseren, alvorens over de begroting wordt gestemd.

De raadpleging mag in geen geval betrekking hebben op personen.

Het Parlement, de Gemeenschaps- of Gewesten, de provincie- of gemeenteraden, al naar het geval, moeten binnen een maand na de stemopneming, over het onderwerp van de raadpleging beraadslagen.

Art. 6

La participation des électeurs aux consultations est libre.

Les dates de consultations, en ce compris les scrutins électoraux, doivent être séparées par 90 jours minimum. Elles ne peuvent être fixées entre le 30 juin et le 1^{er} septembre.

Les consultations et scrutins électoraux peuvent être regroupés, sans toutefois pouvoir aborder, à la même date, plus de trois sujets différents.

Hormis les scrutins électoraux, les consultations les plus larges ont priorité sur les consultations les moins larges. Pour les consultations de même niveau, celles qui sont demandées par pétition ont la priorité sur les autres sujets.

Art. 7

Les consultations de tous les niveaux seront faites à la demande des pouvoirs consultant, conformément aux dispositions de la loi électorale communale relatives aux électeurs, à leur convocation et aux opérations électorales.

Les résultats sont centralisés dans les mains du Conseil des Référendums. Ils sont publiés immédiatement sous sa responsabilité et son contrôle, si le taux de participation a dépassé 50 % des électeurs concernés par la consultation.

Dans le cas contraire, seul le taux de participation est publié et la consultation est déclarée insignifiante.

Le Roi fixera les mesures d'exécution nécessaires sur avis du Conseil des Référendums.

25 octobre 1983.

P. DEROUBAIX
R. HENDRICK
Th. DELAHAYE

Art. 6

Het staat de kiezers vrij aan de raadplegingen al dan niet deel te nemen.

Tussen twee raadplegingen, met inbegrip van de verkiezingen, moeten ten minste 90 dagen verlopen. Tussen 30 juni en 1 september mag geen raadpleging plaatsvinden.

De data van de raadplegingen mogen samenvallen met die van de verkiezingen, mits op eenzelfde datum niet meer dan drie verschillende onderwerpen aan de orde komen.

Buiten de verkiezingen hebben de raadplegingen met het ruimste onderwerp de voorrang boven die met een minder ruim onderwerp. Onder de raadplegingen van eenzelfde niveau hebben die waarom bij verzoekschrift gevraagd is, de voorrang boven de andere.

Art. 7

De raadplegingen op alle niveaus worden op verzoek van de raadplegende overheid gehouden overeenkomstig de bepalingen van de gemeentekieswet betreffende de kiezers, de oproeping van de kiezers en de kiesverrichtingen.

De uitslagen worden gecentraliseerd door de Raad van de Referendums. Ligt het aantal kiezers die bij de raadpleging betrokken zijn en die eraan deel genomen hebben, hoger dan 50 %, dan worden de uitslagen onmiddellijk onder de verantwoordelijkheid en het toezicht van de Raad bekendgemaakt.

Is dat niet het geval, dan wordt alleen de procentuele deelneming bekendgemaakt en de raadpleging wordt van geen belang verklaard.

De Koning stelt, op advies van de Raad van de Referendums, de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen vast.

25 oktober 1983.