

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN SENAAT

6 juli 2000

DE POLITIEKE VERNIEUWING
DIRECTE DEMOCRATIE

INTERIMVERSLAG

NAMENS DE COMMISSIES (KAMER EN SENAAT)
VOOR DE POLITIEKE
VERNIEUWING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Philippe MAHOUX**
EN MEVROUW **Joke SCHAUVLIEGE**

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Inleidende uiteenzettingen van de fracties	3
2. Hoorzittingen met de leden van het wetenschap- pelijk Comité	16
2.1. Referendum	16
2.1.1. Verenigbaarheid met de grondwette- lijke bepalingen inzake de represen- tatieve democratie	16
2.1.2. Modaliteiten	36
2.1.2.1. Thema's waarover een refe- rendum kan worden georga- niseerd	36
2.1.2.2. Wie kan een referendum vra- gen/afdwingen ?	41
2.1.2.3. Met welke frequentie kunnen referenda worden gehouden	44
2.1.2.4. De vraagstelling	47
2.1.2.5. Stemgerechtigden – Stem- plicht	55
2.1.2.6. Minimaal participatiepercen- tage en meerderheid	61
2.1.2.7. Relatie referendum/verkie- zingsuitgaven	67
2.1.2.8. Voorlichtingscampagne	70
2.2. Volksraadpleging	72
2.3. Volksinitiatief	73
2.4. Petitierecht	75
Bijlagen	76

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
ET SÉNAT DE BELGIQUE

6 juillet 2000

LE RENOUVEAU POLITIQUE
DÉMOCRATIE DIRECTE

RAPPORT INTERMÉDIAIRE

FAIT AU NOM DES COMMISSIONS
(CHAMBRE ET SÉNAT) POUR LE
RENOUVEAU POLITIQUE
PAR
M. **Philippe MAHOUX**
ET MME **Joke SCHAUVLIEGE**

SOMMAIRE

	Pages
1. Exposés introductifs des groupes	3
2. Auditions des membres du Comité scientifique	16
2.1. Référendum	16
2.1.1. Compatibilité avec les dispositions constitutionnelles relatives à la démo- cratie représentative	16
2.1.2. Modalités	36
2.1.2.1. Thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum	36
2.1.2.2. Qui peut demander/imposer l'organisation d'un référen- dum ?	41
2.1.2.3. Fréquence d'organisation des référendums	44
2.1.2.4. La formulation de la question	47
2.1.2.5. Participants – Obligation de participer	55
2.1.2.6. Quorum de participation et majorité	61
2.1.2.7. Relation entre référendum et dépenses électorales	67
2.1.2.8. Campagne d'information ...	70
2.2. Consultation populaire	72
2.3. L'initiative populaire	73
2.4. Le droit de pétition	75
Annexes	76

**Samenstelling van de commissie voor de Politieke Vernieuwing /
Composition de la commission pour le Renouveau politique****Kamer van volksvertegenwoordigers. — Chambre des représentants**

A. — Vaste leden / Titulaires	
VLD	Filip Anthuenis, Bart Somers, Katleen van der Hooft.
CVP	Pieter De Crem, Joke Schauvliege.
Agalev/Ecolo	Zoé Genot, Kristien Grauwels.
PS	Claude Eerdekens, André Frédéric.
PRL FDF MCC	Daniel Bacquellaine, Charles Michel.
Vlaams Blok	Guy D'haeseleer.
SP	Dirk Van der Maelen.
PSC	Luc Paque.
VU&ID	Els Van Weert.

B. — Plaatsvervangers / Suppléants	
Hugo Coveliers, Maggie De Block, Guy Hove, Fientje Moerman.	
Luc Goutry, Yves Leterme, Servais Verherstraeten.	
Marie-Thérèse Coenen, Fauzaya Talhaoui, Jef Tavernier.	
Colette Burgeon, Maggy Yerna, N.	
Anne Barzin, Olivier Chastel, Claude Desmedt.	
Koen Bultinck, Bert Schoofs.	
Dalila Douifi, Peter Vanvelthoven.	
Richard Fournaux, Jean-Jacques Viseur.	
Danny Pieters, Ferdy Willems.	

Senaat. — Sénat

A. — Vaste leden / Titulaires	
VLD	Jeannine Leduc, Martine Taelman, Paul Wille.
CVP	Mia De Schampelaere, Erika Thijs, Hugo Vandenberghe.
PS	Jean-François Istasse, Philippe Mahoux.
PRL FDF MCC	Armand De Decker, Philippe Monfils.
Vlaams Blok	Wim Verreycken.
SP	Myriam Vanlerberghe.
Ecolo	Jacky Morael.
Agalev	Frans Lozie.
PSC	Georges Dallemagne

B. — Plaatsvervangers / Suppléants	
Paul De Grauwe, André Geens, Mimi Kestelijn-Sierens, Iris Van Riet.	
Ludwig Caluwé, Sabine de Bethune, Luc Van den Brande, Ingrid van Kessel.	
Jean-Marie Happart, Anne-Marie Lizin, Philippe Moureaux.	
Philippe Bodson, Nathalie de T'Serclaes, Alain Zenner.	
Frank Creyelman, Gerda Staveaux-Van Steenberge.	
Kathy Lindekens, Chokri Mahassine.	
Marcel Cheron, Marie Nagy.	
Jacinta De Roeck, Meryem Kaçar.	
Clotilde Nyssens, René Thissen.	

AGALEV-ECOLO	:	Anders Gaan Leven / Écologistes Confédérés pour l'Organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front national
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000	:	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + het nummer en het volgnummer	DOC 50 0000/000 : Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA	:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA : Questions et Réponses écrites
HA	:	Handelingen (Integraal Verslag)	HA : Annales (Compte Rendu Intégral)
BV	:	Beknopt Verslag	CRA : Compte Rendu Analytique
PLEN	:	Plenum	PLEN : Séance plénière
COM	:	Commissievergadering	COM : Réunion de commission

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers		Publications officielles éditées par la Chambre des représentants	
Bestellingen :		Commandes :	
Natieplein 2		Place de la Nation 2	
1008 Brussel		1008 Bruxelles	
Tel. : 02/ 549 81 60		Tél. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.deKamer.be		www.laChambre.be	
e-mail : alg.zaken@deKamer.be		e-mail : aff.generales@laChambre.be	

DAMES EN HEREN,

Dit verslag is het interimverslag van de commissies voor de Politieke Vernieuwing over het pakket « Directe Democratie ». Het heeft betrekking op de vergaderingen van 25 april, 10 mei, 22 mei, 9 juni en 19 juni 2000. Het verslag geeft een samenvatting van de standpunten die tijdens een eerste gedachtewisseling zijn ingenomen door de in de commissies vertegenwoordigde fracties.

Het geeft bovendien een overzicht van de vragen gesteld aan en de antwoorden gegeven door de leden van het wetenschappelijk comité ⁽¹⁾. Onderhavig verslag zal later worden aangevuld met een nota waarin het wetenschappelijk comité een antwoord tracht te geven op de meest prangende vragen die inzake directe democratie bestaan, en met een eindverslag waarin de in de commissies vertegenwoordigde fracties hun definitieve standpunt bepalen.

1. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN VAN DE FRACTIES

De heer Daniel Bacquelaine (PRL FDF MCC) wijst erop dat de Franstalige liberalen al lang pleiten voor de invoering van het referendum en de volksraadpleging, met andere woorden de mogelijkheid voor de burgers om zich over bepaalde fundamentele maatschappijkeuzes uit te spreken.

De PRL FDF MCC-fracties van Kamer en Senaat zijn voorstander van het referendum op volksinitiatief, op alle gezagsniveaus, op gang gebracht door een significant percentage van het kiezerskorps en waarvan het resultaat bindend is voor de politieke besluitvormers. Een referendum zal dus kunnen worden georganiseerd op vraag van het kiezerskorps zelf, dat daartoe het initiatief moet nemen. Die procedure kan noch door de regering, noch door het Parlement worden ingeleid.

Om de procedure van het referendum in gang te kunnen zetten, zal een « significant percentage van verzoeken » (tussen 2 en 10 %) moeten worden vastgesteld op grond van de recentste kiestelling.

⁽¹⁾ Samenstelling wetenschappelijk comité :
Nederlandstaligen :

- Ludo Vény, publiek recht, UG;
- Jean Dujardin, publiek recht, VUB;
- Jaak Billiet, politicologie, KUL;
- Marc Elchardus, sociologie, VUB.

Franstaligen :

- Hugues Dumont, publiek recht, FUSL;
- Marc Verdussen, publiek recht, UCL;
- Jean-Claude Scholsem, publiek recht, ULg;
- Pascal Delwit, politicologie, ULB.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent rapport est le rapport intermédiaire fait par les commissions pour le Renouveau politique sur le paquet « Démocratie directe ». Il porte sur les réunions des 25 avril, 10 mai, 22 mai, 9 juin et 19 juin 2000. Le rapport contient un résumé des points de vues adoptés, au cours d'un premier échange de vues, par les groupes représentés au sein des commissions.

Il fournit en outre un récapitulatif des questions posées aux membres du comité scientifique ainsi que des réponses données par ceux-ci ⁽¹⁾. Le présent rapport sera ultérieurement complété par une note dans laquelle le comité scientifique tentera de répondre aux questions les plus cruciales en matière de démocratie directe, ainsi que d'un rapport final dans lequel les groupes représentés au sein des commissions exposeront leur point de vue définitif.

1. EXPOSÉS INTRODUCTIFS DES GROUPES

M. Daniel Bacquelaine (PRL FDF MCC) souligne que les libéraux francophones plaident depuis longtemps pour l'instauration *du référendum et de la consultation populaire*, c'est à dire la possibilité pour les citoyens de se prononcer sur certains choix fondamentaux de société.

Les groupes PRL FDF MCC de la Chambre et du Sénat sont favorables à l'instauration du référendum d'initiative populaire, à tous les niveaux de pouvoir, initié par un pourcentage significatif du corps électoral et dont le résultat est contraignant pour les décideurs politiques. C'est donc à la demande du corps électoral lui-même, qui doit en prendre l'initiative, qu'un référendum pourra être organisé. Ni le gouvernement, ni le Parlement ne pourraient initier cette procédure.

Pour que la procédure du référendum puisse être mise en œuvre, il conviendra de fixer un « pourcentage significatif de demandes » (entre 2 et 10 %) en se basant sur le dernier recensement électoral.

⁽¹⁾ Composition du comité scientifique :
Francophones :

- Hugues Dumont, droit public, FUSL;
- Marc Verdussen, droit public, UCL;
- Jean-Claude Scholsem, droit public, ULg;
- Pascal Delwit, politicologie, ULB.

Néerlandophones :

- Ludo Vény, droit public, UG;
- Jean Dujardin, droit public, VUB;
- Jaak Billiet, politicologie, KUL;
- Marc Elchardus, sociologie, VUB.

Als het verzoekschrift eenmaal bij het Parlement is ingediend, zou het de verkozenen toekomen de vraag te formuleren die aan de kiezers zal worden gesteld. Wat de formulering van de vragen van het referendum betreft, moet de grootste soepelheid worden gewaarborgd teneinde rekening te houden met de verschillende situaties die zich kunnen voordoen.

In verband met de aangelegenheden waarover een referendum kan worden gehouden, is de PRL FDF MCC van oordeel dat de Belgische burgers het recht hebben zich over een zo groot mogelijk aantal materies uit te spreken (met inbegrip van de staatsinrichting). Het is echter uitgesloten dat in een referendum kwesties aan bod komen die de grondrechten en de fundamentele vrijheden zouden kunnen schenden.

Voor de PRL FDF MCC ligt het voor de hand dat in geval van een voldoende hoge participatie (dat zou zo moeten zijn aangezien, net als voor de verkiezingen, de stemming verplicht zou zijn) het resultaat van het referendum bindend is voor de wetgevende macht.

De PRL FDF MCC-fracties van Kamer en Senaat zijn ook voorstander van een volksraadpleging die kan worden ingeleid door de verkozen assemblees, op alle gezagsniveaus, op voorwaarde dat de vraag daartoe wordt geformuleerd door een significante meerderheid van het betrokken gremium (2/3 of 3/4 van de verkozenen). Die meerderheid is nodig om een « bagatellisering » van de volksraadpleging te voorkomen.

Wat meer in het bijzonder de gemeentelijke en provinciale volksraadpleging betreft, pleit de PRL FDF MCC voor een versoepeling van de wettelijke toepassingsvoorwaarden.

Op het stuk van het *volksinitiatief en het petitieright* wijst de heer Bacquelaine erop dat de PRL FDF MCC voorstelt dat een petitie die door 5 % van de kiezers aan een assemblee wordt gericht en die een vraag stelt die tot haar bevoegdheid behoort, wordt geagendeerd, besproken en publiekelijk beantwoord. Bij wijze van voorbeeld verwijst hij naar de petitie aan de hand waarvan de invoering van niet-reduceerbare straffen werd gevraagd; die werd door 2 600 000 personen ondertekend, maar is zonder enig gevolg gebleven.

Voorts stellen de PRL FDF MCC-fracties voor dat de kandidaat die als dusdanig de meeste voorkeurstemmen heeft gekregen op een van de constitutieve lijsten van de binnen de gemeenteraad gevormde meerderheid, zonder mogelijke inmenging van de toezichthoudende overheid, door de Koning wordt benoemd tot burgemeester.

Met betrekking tot dit laatste punt stelt *voorzitter Van der Maelen* de vraag of het thema van de rechtstreekse aanwijzing van de burgemeester niet veeleer dient te worden besproken in het kader van het tweede pakket (« de representatieve democratie »). Vervolgens

Une fois la requête déposée au Parlement, il reviendrait aux élus de formuler la question qui sera posée aux électeurs. Au niveau de la formulation des questions du référendum, la plus grande souplesse doit être garantie afin de rencontrer les différents types de situations qui peuvent se poser.

Quant aux matières qui peuvent être soumises au référendum, le PRL FDF MCC estime que les citoyens belges ont le droit de s'exprimer, sur le plus grand nombre de matières possible (en ce compris l'organisation de l'État). Cependant, il ne saurait être question de soumettre au référendum des questions qui sont susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux et aux libertés essentielles.

Pour le PRL FDF MCC, il est évident que le résultat du référendum est contraignant et lie le pouvoir législatif, dès lors qu'une participation significative a été enregistrée (ce qui devrait être le cas puisque, tout comme pour les élections, le vote devrait être obligatoire).

Les groupes PRL FDF MCC de la Chambre et du Sénat se déclarent également favorables à un mécanisme de consultation populaire pouvant être initié par des assemblees élues, à tous les niveaux de pouvoir, à la condition que la demande en soit formulée par une majorité significative de cette assemblee (2/3 ou 3/4 des élus). Cette majorité est nécessaire pour éviter une « banalisation » de la consultation populaire.

En ce qui concerne plus spécifiquement la consultation populaire au niveau communal et provincial, le PRL FDF MCC plaide en faveur d'un assouplissement des conditions légales d'application.

En ce qui concerne *l'initiative populaire et le droit de pétition*, M. Bacquelaine souligne que le PRL FDF MCC propose que la pétition adressée à une assemblee par 5 % des électeurs et qui pose une question ressortissant de sa compétence soit inscrite à l'ordre du jour, débattue et obtienne publiquement une réponse. L'exemple est donné de la pétition réclamant l'instauration de peines incompressibles, qui avait recueilli 2 600 000 signatures, mais ne fut suivie d'aucun effet.

En outre, les groupes PRL FDF MCC proposent que le candidat bourgmestre qui sera nommé par le Roi, sans possibilité d'immixtion du pouvoir de tutelle, soit nécessairement le candidat qui aura obtenu en cette qualité le plus de voix de préférence sur une des listes constitutives de la majorité formée au sein du conseil communal.

En ce qui concerne ce dernier point, *le président, M. Van der Maelen*, demande si le thème de la désignation directe du bourgmestre ne devrait pas plutôt être examiné dans le cadre du deuxième paquet (« la démocratie représentative »). Il demande ensuite si les groupes

vraagt hij of de PRL FDF MCC fracties bepaalde waarborgen willen inbouwen in verband met de bescherming van de Franstalige minderheid.

De heer Bacquelaine verduidelijkt dat de meerderheden die gelden voor bijzondere wetten ook dienen te gelden voor beslissingen genomen bij referendum. In de bij de Grondwet bepaalde gevallen zal dus, ook wanneer bij referendum wordt beslist, een tweederde meerderheid vereist zijn.

Voorzitter Van der Maelen merkt op dat in dat verband nog over andere aangelegenheden dient nagedacht te worden, zoals bijvoorbeeld de transponeerbaarheid van de belangenconflicten- of de alarmbelprocedure.

*
* *

Mevrouw Zoé Genot (Agalev-Ecolo) stelt dat de Agalev/Ecolo-fracties van Kamer en Senaat positief staan tegenover het invoeren van *referenda en volksraadplegingen*, op alle bestuursniveaus en volgens uniforme regels. Op die wijze kan een nieuwe machtsverhouding ontstaan tussen bevolking, Parlement en regering. Het systeem van de directe democratie is de mogelijkheid bij uitstek om de vertegenwoordigingsdemocratie bij te sturen en om burgers de kans te geven het wetgevend werk op een democratische manier te corrigeren of aan te vullen.

Het initiatief tot het organiseren van een bindend referendum kan worden genomen door de bevolking, de regering of het Parlement.

Inzake de vraag wie stemgerechtigd is, moet kunnen worden overwogen de jongeren tussen 16 en 18 jaar te betrekken, evenals de buitenlanders die al een aantal jaren in het land verblijven (bijvoorbeeld 5 jaar).

De Agalev/Ecolo-fracties zijn tevens voorstander van *volksinitiatieven*.

Wat de thema's betreft waarover de bevolking zich kan uitspreken willen de Agalev/Ecolo-fracties liefst zo weinig mogelijk beperkingen opleggen. Wel moeten vragen over mensenrechten of fiscale aangelegenheden alleszins uitgesloten zijn. De inhoud van de vraag moet bovendien behoren tot de bevoegdheid van het betrokken bestuursniveau.

Het Arbitragehof zou een filterrol kunnen spelen bij de vraagstelling.

Mevrouw Genot benadrukt tevens het belang van het verstrekken van objectieve inlichtingen, voorafgaandelijk aan de organisatie van een referendum of volksraadpleging.

PRL FDF MCC souhaitent prévoir certaines garanties concernant la protection de la minorité francophone.

M. Bacquelaine précise que les majorités requises pour les lois spéciales doivent également être d'application dans le cas de décisions prises par voie de référendum. Dans les cas prévus par la Constitution, il faudra dès lors également une majorité de deux tiers s'il s'agit de décisions prises par voie de référendum.

Le président, M. Van Der Maelen, fait observer que, dans ce domaine, il faudra encore examiner d'autres matières telles que la transposabilité de la procédure de règlement des conflits d'intérêts ou la procédure de la sonnette d'alarme.

*
* *

Mme Zoé Genot (Agalev-Ecolo) précise que les groupes Agalev/Ecolo de la Chambre et du Sénat sont partisans de l'instauration de *référendums et de consultations populaires* à tous les niveaux de pouvoir et selon des règles uniformes. Cela permettra d'instaurer un nouveau rapport de forces entre la population, le Parlement et le gouvernement. Le système de la démocratie directe est le moyen par excellence de corriger le cours de la démocratie représentative et de donner l'occasion aux citoyens de corriger ou de compléter, de manière démocratique, le travail législatif.

L'initiative d'organiser un référendum contraignant peut être prise par la population, le gouvernement ou le Parlement.

En ce qui concerne la question de savoir qui pourra participer au vote, il faudrait pouvoir envisager de permettre aux jeunes de 16 à 18 ans d'y participer, de même que les étrangers qui résident depuis un certain nombre d'années en Belgique (par exemple depuis cinq ans).

Les groupes Agalev-Ecolo sont également favorables aux *initiatives populaires*.

En ce qui concerne les thèmes sur lesquels la population devrait pouvoir s'exprimer, les groupes Agalev-Ecolo souhaitent le moins de restrictions possible. Il convient toutefois d'exclure en tout cas les questions touchant aux droits de l'homme ou les matières fiscales. L'objet de la question doit en outre relever de la compétence du niveau de pouvoir concerné.

La Cour d'arbitrage pourrait faire office de filtre en ce qui concerne la formulation des questions.

Mme Genot souligne par ailleurs qu'il importe de fournir des informations objectives préalablement à l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire.

Wat het *petitierecht* betreft moet elke burger een debat kunnen vragen of een punt toevoegen aan de agenda van een assemblee. Aldus krijgt de burger een echt « interpellatierecht ». Men kan hierbij denken aan de invoering van een quorum (bijvoorbeeld 1 %). Indien dat quorum bereikt is dient een debat te worden georganiseerd. Naargelang van het bereikte quorum zou men kunnen beslissen dergelijk debat in commissie of in plenaire vergadering te houden.

Mevrouw Kristien Grauwels (Agalev-Ecolo) sluit zich aan bij de vorige spreker en verduidelijkt enkele punten. Referenda moeten mogelijk zijn op alle bestuursniveaus. De waaier van onderwerpen waarover de bevolking zich kan uitspreken dient ruim te zijn.

Inzake de vraagstelling lijkt het nuttig het advies te vragen van een rechtscollege. De vragen moeten onduidelijk zijn en beantwoordbaar met ja of neen.

De deelname aan het referendum moet vrij zijn, zonder stemplicht. De vraag rijst of een quorum vereist wordt om een referendum te kunnen vragen. Vanaf de leeftijd van 16 jaar zou men stemgerechtigd moeten zijn. Ook vreemdelingen zouden aan referenda en volksraadplegingen moeten kunnen deelnemen. De vraag dient ook gesteld met welke regelmaat referenda en volksraadplegingen kunnen worden gehouden.

*
* *

De heer Philippe Mahoux (PS) preciseert dat de PS-fracties het relevant achten de deelname van de bevolking aan het openbaar bestuur te vergroten door middel van een aantal instrumenten van de directe democratie, zonder dat zulks de grondslagen van het representatief systeem op de helling zet. Het gaat dan in de eerste plaats om de volksraadpleging en het petitierecht door de invoering van het debat op volksinitiatief.

Wat allereerst de *volksraadpleging* betreft, is hij van oordeel dat de raadpleging op plaatselijk (gemeentelijk en provinciaal) niveau moeten worden geëvalueerd. Dat gebruik moet worden versterkt.

Er kan worden gedacht aan een uitbreiding tot het gewestelijk niveau.

Op federaal niveau moet in eerste instantie het toepassingsgebied worden bepaald om rekening te houden met de communautaire eigenschappen en met de complexiteit van de Belgische wetgeving.

Wat het *parlementair debat op volksinitiatief* betreft, zijn de PS-fracties voorstander van de invoering van een procedure die een bepaald aantal burgers de mogelijkheid zou bieden het debat voor het (federaal, gewestelijk of gemeenschaps-)parlement te brengen door een aantal petitie in te dienen. De voorstellen

En ce qui concerne le *droit de pétition*, tout citoyen devrait pouvoir demander l'organisation d'un débat ou l'addition d'un point à l'ordre du jour d'une assemblée. Les citoyens disposeraient ainsi d'un véritable « droit d'interpellation ». On peut songer à cet égard à l'instauration d'un quorum (par exemple 1 %). Si celui-ci est atteint, un débat devrait être organisé. On pourrait décider, suivant le quorum atteint, d'organiser le débat en commission ou en séance plénière.

Mme Kristien Grauwels (Agalev-Ecolo) abonde dans le sens de l'intervenante précédente et précise certains points. Les référendums devraient être possibles à tous les niveaux de pouvoir. L'éventail des sujets sur lesquels la population pourrait se prononcer doit être large.

S'agissant de la formulation des questions, il semble qu'il serait utile de demander l'avis d'une juridiction. Les questions doivent exclure toute équivoque et permettre des réponses par « oui » ou par « non ».

La participation au référendum doit être libre, exempte de toute obligation. Se pose la question de savoir si un quorum est requis pour pouvoir demander un référendum. On devrait pouvoir y participer à partir de 16 ans. Les étrangers devraient également pouvoir prendre part aux référendums et aux consultations populaires. Il convient également de se demander selon quelle fréquence on pourrait organiser des référendums et des consultations populaires.

*
* *

M. Philippe Mahoux (PS) précise que les groupes PS estiment pertinent de développer la participation des citoyens à la gestion publique à travers de certains outils de démocratie directe, sans que cela ne remette en cause les bases du fonctionnement du système représentatif. Au premier rang de ces outils : la consultation populaire et la revitalisation du droit de pétition par l'instauration du débat d'initiative populaire.

En ce qui concerne tout d'abord la *consultation populaire*, il estime que la consultation au niveau local (communal et provincial) doit être évaluée. Il faut veiller à consolider cette pratique.

Une extension au niveau régional peut être envisagée.

Au niveau fédéral, il faut avant tout déterminer le champ d'application pour tenir compte des caractéristiques communautaires et de la complexité législative de notre pays.

En ce qui concerne le *débat parlementaire d'initiative populaire*, les groupes PS sont partisan de l'instauration d'une procédure qui permettrait à un certain nombre de citoyens de porter le débat devant le parlement (fédéral, régional ou communautaire) en remettant un certain nombre de pétitions. Les propositions

Lallemand-Erdman tot herziening van artikel 57 van de Grondwet en tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moeten dienen als basis voor die discussie ⁽¹⁾. De nadere toepassingsregels zullen bij wet en decretaal moeten worden vastgesteld.

Sommige kwesties zullen moeten worden geregeld, zoals het probleem van de aangelegenheden die van het toepassingsveld moeten worden uitgesloten en het aantal handtekeningen. Op federaal niveau stellen de PS-fracties voor op zijn minst de petitie die betrekking hebben op aangelegenheden die niet tot de bevoegdheid van de assemblee behoren uit te sluiten van de verplichting tot debat. Hetzelfde geldt voor de aangelegenheden betreffende het Belgisch grondgebied en de deelgebieden, die welke de respectieve bevoegdheden van de federale Kamers, de gewest- en de gemeenschapsraden regelen, alsmede de begrotingsmateries.

Op het niveau van de gemeenschappen moet het probleem van de communautaire identificatie van de adressanten worden opgelost.

Voorzitter Van der Maelen vraagt of er studies bestaan over lokale volksraadplegingen die in het Franstalig landsgedeelte werden georganiseerd.

De heer Mahoux verduidelijkt dat hij een politieke analyse van de volksraadplegingen zou willen, bijvoorbeeld met betrekking tot de deelnamegraad.

De heer Daniel Bacquelaine (PRL FDF MCC) vraagt naar het standpunt van de PS-fracties inzake het referendum.

De heer Mahoux antwoordt dat de opmerkingen die hij heeft gemaakt inzake de volksraadpleging *a fortiori* gelden voor het referendum. De PS-fracties zijn er voorstander van om geleidelijk te werk te gaan : eerst het petitierecht herwaarderen, vervolgens de volksraadpleging mogelijk maken en dan pas het referendum.

De heer Claude Eerdekens (PS) pleit voor voorzichtigheid, vooral op federaal vlak. Hij wijst op de minderheidspositie van de Franstaligen in België. Een referendum over de splitsing van de sociale zekerheid zou kunnen leiden tot het uiteenvallen van het land. Het komt er dus op aan goed te bepalen over welke aangelegenheden beter geen referenda worden georganiseerd omdat zij gevaarlijk kunnen zijn voor de toekomst van België.

De heer Philippe Monfils (PRL FDF MCC) wijst erop dat de Franstalige minderheid beschermd wordt door de bijzondere meerderheden die ook zouden gelden voor beslissingen via referendum. De grondwettelijke waarborgen zouden dus dezelfde blijven. Bovendien kan worden voorzien in een bepaald quorum dat zowel

Lallemand-Erdman de révision de l'article 57 de la Constitution et de modification de l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 doivent constituer la base de la discussion ⁽¹⁾. Une loi et des décrets devront régler les modalités d'application.

Certaines questions devront être réglées, par exemple la question des matières à exclure du champ d'application et le nombre de signatures. Au niveau fédéral, les groupes PS proposent d'exclure à tout le moins de l'obligation de débat les pétitions qui portent sur des matières qui ne sont pas de la compétence de l'assemblée, ainsi que les matières qui concernent le territoire belge et ses composantes, celles réglant les pouvoirs respectifs des Chambres fédérales et des conseils de régions et de communautés ainsi que les matières budgétaires.

Au niveau communautaire, il faut résoudre la question de l'identification communautaire des pétitionnaires.

M. Van der Maelen, président, demande s'il existe des études au sujet des consultations populaires organisées dans la partie francophone du pays.

M. Mahoux précise qu'il souhaiterait disposer d'une analyse politique des consultations populaires, par exemple en ce qui concerne le taux de participation.

M. Daniel Bacquelaine (PRL FDF MCC) s'enquiert de la position des groupes PS au sujet du référendum.

M. Mahoux répond que les observations qu'il a formulées au sujet de la consultation populaire s'appliquent *a fortiori* au référendum. Les groupes PS souhaitent que l'on procède par étape : d'abord revaloriser le droit de pétition, ensuite permettre la consultation populaire et enfin le référendum.

M. Claude Eerdekens (PS) préconise la prudence, plus particulièrement au niveau fédéral. Il attire l'attention sur le fait que les francophones occupent une position minoritaire en Belgique. Un référendum sur la scission de la sécurité sociale pourrait conduire au démantèlement du pays. Il s'agit dès lors de bien déterminer les matières qu'il vaut mieux ne pas soumettre au référendum parce que cela pourrait présenter un risque pour l'avenir de la Belgique.

M. Philippe Monfils (PRL FDF MCC) fait observer que la minorité francophone est protégée par le système des majorités spéciales qui jouerait également en cas de décisions prises par le biais d'un référendum. Les garanties constitutionnelles seraient donc identiques. En outre, on pourrait prévoir un certain quorum

⁽¹⁾ Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 28 en 57 van de Grondwet betreffende het petitierecht, Gedr. Stuk Senaat, n° 1353-1 (1994/1995).

⁽¹⁾ Proposition de déclaration de révision des articles 28 et 57 de la Constitution concernant le droit de pétition, Doc. Sénat n° 1353-1 (1994/1995).

binnen het Nederlandstalige als binnen het Franstalige kiescollege zou zijn vereist om een referendum te kunnen afdwingen (bijvoorbeeld 15 %). Het probleem van de meerderheden stelt zich alleszins enkel op het federale vlak.

*
* *

De heer Guy D'Haeseleer (Vlaams Blok) pleit ervoor om het bindend referendum in te voeren teneinde de burger meer inspraak te geven in de politieke besluitvorming. Het Vlaams Blok is van oordeel dat de burger het laatste woord moet hebben over bepaalde maatschappelijke vraagstukken. Het bindend referendum houdt immers in dat de overheid zich moet houden aan de keuze van de burger. De overheid kan de uitslag van een referendum niet naast zich neer leggen, hetgeen wel kan bij een volksraadpleging. De betrokkenheid van de burgers zal worden verhoogd door het bindend karakter van het referendum.

Het argument dat de bevolking reeds bij verkiezingen haar wil te kennen heeft gegeven en zodoende voldoende kans heeft gekregen om haar keuze te maken, klopt niet helemaal. Bij verkiezingen spreekt men zich uit ten voordele van een « pakket » van voorstellen die door een bepaalde partij of politicus worden verdedigd. Dit brengt mee dat de kiezer het niet altijd eens is met alle ideeën van die partij of politicus. Bij een referendum, daarentegen, moet de burger zich uitspreken over één enkel punt dat de partijgrenzen kan overstijgen.

In een vrij en democratisch land moet het mogelijk zijn om over alle onderwerpen (persoonlijke aangelegenheden uitgezonderd) die de bevolking beroeren een referendum te houden, dus ook over communautaire aangelegenheden, de onafhankelijkheid van Vlaanderen of de toepassing van artikel 18*bis* van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Om deel te kunnen nemen aan een referendum moet worden voldaan aan de voorwaarden die ook gelden voor de parlementsverkiezingen. Dit wil zeggen : Belg zijn, de volle leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, in de bevolkingsregisters van een Belgische gemeente ingeschreven zijn en zich niet bevinden in één van de gevallen van uitsluiting of schorsing bepaald door de wet.

Het Vlaams Blok vindt dat de overheid de burgers niet mag verplichten tot deelname aan een referendum. Het moet gaan om stemrecht, niet om stemplicht. Ook op gewestelijk en federaal vlak moet het referendum worden ingevoerd.

(par exemple 15 %) à atteindre à la fois dans le collège électoral français et dans le collège électoral néerlandais pour pouvoir imposer l'organisation d'un référendum. Le problème des majorités ne se pose de toute façon qu'au niveau fédéral.

*
* *

M. Guy D'Haeseleer (Vlaams Blok) prône l'instauration du référendum obligatoire, afin de donner davantage de poids au citoyen dans le processus de décision politique. Le *Vlaams Blok* estime que le dernier mot doit revenir au citoyen dans certains débats de société. Le référendum obligatoire impose en effet aux autorités de respecter le choix du citoyen, les autorités ne pouvant ignorer le résultat d'un référendum, ce qui pourrait toujours arriver dans le cas d'une consultation populaire. Le caractère contraignant du référendum favorisera la participation des citoyens.

L'argument selon lequel la population a déjà manifesté sa volonté lors des élections et a par conséquent eu suffisamment l'occasion d'exprimer son choix, n'est pas totalement inattaquable. Lors des élections, le citoyen se prononce en faveur d'un programme défendu par un parti ou un candidat donné. L'électeur n'adhère donc pas forcément à toutes les idées de ce parti ou candidat. Lors d'un référendum, le citoyen doit en revanche se prononcer sur un thème unique, qui peut transcender les clivages politiques.

Dans un pays libre et démocratique, il doit être possible d'organiser des référendums sur tous les sujets qui préoccupent la population (à l'exception des questions de personne), y compris les questions communautaires, l'indépendance de la Flandre ou l'application de l'article 18*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Pour pouvoir participer à un référendum, il faudra satisfaire aux conditions de participation aux élections législatives. Cela signifie qu'il faut être Belge, avoir atteint l'âge de dix-huit ans accomplis, être inscrit au registre de la population d'une commune belge et ne pas se trouver dans l'un des cas d'exclusion ou de suspension prévus par la loi.

Le *Vlaams Blok* estime que les autorités ne doivent pas rendre obligatoire la participation à un référendum. Il doit s'agir d'un droit et non d'une obligation de vote. Le référendum doit également être instauré aux niveaux régional et fédéral.

Het initiatief moet kunnen uitgaan van zowel de burgers als de politieke wereld.

*
* *

Volgens de heer Luc Paque (PSC) is de directe democratie een van de belangrijkste prioriteiten van de politieke vernieuwing.

Voor de *volksraadpleging* zou het initiatief moeten worden genomen door hetzij de wetgevende gremia volgens bepaalde criteria die nog moeten worden vastgesteld, hetzij een nog te bepalen percentage van de kiezers van een kiescollege.

De PSC-fracties van Kamer en Senaat stellen voor dat de *volksraadpleging*, in dezelfde geest als op gemeentelijk en provinciaal niveau, op alle andere gezagsniveaus wordt ingevoerd, dat wil zeggen op het niveau van de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Het voorstel tot *raadpleging* zou bij volstrekte meerderheid in de wetgevende assemblees moeten worden aangenomen.

De *volksraadpleging* zou moeten worden voorafgegaan door een grootscheepse objectieve informatie-campagne uitgaande van de overheid.

Ze zou moeten kunnen worden gehouden over één of meer wetgevende teksten of over een aantal aan de samenleving gerelateerde onderwerpen of debatten. Ze zou moeten plaatsvinden vóór de bespreking en de goedkeuring in de wetgevende assemblee. Er zou geen *volksraadpleging* kunnen worden gehouden over vragen betreffende de in de Grondwet opgenomen fundamentele rechten en vrijheden, noch over institutionele, taal-, fiscale en begrotingsaangelegenheden. Volgens de PSC-fracties zouden alle burgers vanaf 18 jaar die zijn ingeschreven in het bevolkingsregister en alle vreemdelingen die sinds ten minste drie jaar in België verblijven, moeten kunnen deelnemen aan de *volksraadpleging*.

Wat het *referendum* betreft, zijn de PSC-fracties voorstander van « beslissende » referenda op alle gezagsniveaus volgens voorwaarden die door de wet moeten worden bepaald.

De voorwaarden die gelden voor de *volksraadpleging* zouden daarvoor model kunnen staan.

Teneinde een meer directe interpellatie van de politieke macht door de burgers te bevorderen, stellen de PSC-fracties voor het *petitierecht* te versterken. Zo zou in een wetgevende assemblee een debat moeten kunnen worden gehouden indien haar een petitie wordt voorgelegd die uitgaat van een nog te bepalen percentage van de betrokken bevolking. Op gemeentelijk en provinciaal vlak zou een soortgelijke procedure moeten worden ingesteld.

Le référendum doit pouvoir être organisé tant sur l'initiative des citoyens que sur celle du monde politique.

*
* *

M. Luc Paque (PSC) estime que le thème de la démocratie directe est une des priorités essentielles du renouveau politique.

L'initiative de la *consultation populaire* devrait revenir, soit aux assemblées législatives, selon certains critères à définir, soit aux électeurs d'un collège électoral, selon un pourcentage à préciser.

Les groupes PSC de la Chambre et du Sénat proposent que la consultation populaire, dans le même esprit qu'elle a été mise en place au niveau provincial et communal, soit instaurée aux autres niveaux de pouvoir, à savoir le fédéral, le communautaire et le régional.

La proposition de consulter devrait être adoptée à la majorité absolue des suffrages au sein des assemblées législatives.

La consultation populaire devrait être précédée d'une vaste campagne d'information objective émanant de l'autorité publique.

Elle devrait pouvoir être organisée à propos d'un ou plusieurs textes législatifs ou sur un certain nombre de sujets ou débats de société. Celle-ci devrait précéder la discussion et le vote au sein de l'assemblée législative. Les questions relatives aux droits et libertés fondamentales inscrits dans la Constitution, aux matières institutionnelles et linguistiques, fiscales et budgétaires, ne pourraient faire l'objet d'une consultation populaire. Les groupes PSC estiment que tous les citoyens, dès l'âge de 18 ans, qui sont inscrits au registre de la population, ainsi que les étrangers qui résident depuis au moins trois ans en Belgique, devraient pouvoir participer à la consultation populaire.

Pour ce qui est du *référendum*, les groupes PSC sont favorables à l'organisation de référendums « décisionnels » à tous les niveaux de pouvoir, dans des conditions à définir par la loi.

Les conditions prévues pour l'organisation de la consultation populaire pourraient servir de canevas.

Afin de favoriser une interpellation plus directe du pouvoir politique par les citoyens, les groupes PSC proposent de renforcer le *droit de pétition*. Un débat au sein des assemblées législatives devrait ainsi avoir lieu si une assemblée est saisie d'une pétition émanant d'un pourcentage à déterminer de la population concernée. Un processus analogue devrait être mis en place aux niveaux communal et provincial.

Op alle gezagsniveaus moet worden gezocht naar oplossingen voor de deelname aan het politieke debat.

Bovendien menen de PSC-fracties dat de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel een sleutelwaarde is voor de goede uitoefening van het burgerschap. Het subsidiariteitsbeginsel verplicht de overheid er immers toe zich eerst af te vragen of een bepaald probleem tot de bevoegdheid van het gezag behoort, dan wel of ervan moet worden uitgegaan dat de burgers en hun verenigingen bevoegd zijn om de nodige maatregelen te treffen.

*
* *

De heer Hugo Van den Berghe (CVP) stelt namens de CVP-fracties van Kamer en Senaat dat het debat niet mag worden herleid tot de tegenstelling tussen representatieve en directe democratie. Deze tegenstelling is een vereenvoudiging die het debat vaak onvruchtbaar maakt. Democratie is onvolmaakt en onbepaald. Het gaat om een open en dynamisch begrip, omdat de democratie voortdurend in evolutie is. Het begrip democratie is veel ruimer dan de keuze tussen directe of indirecte systemen. Het wordt bepaald door verschillende factoren die de omschrijving van de politieke democratie — zoals die in de basisregelen van een samenleving formeel is geïnstitutionaliseerd — in grote mate overstijgen.

De vraag naar een nieuwe democratie gaat derhalve verder dan de procedurele vragen die betrekking hebben op het direct of representatief karakter. De keuze tussen een rechtstreekse of onrechtstreekse democratie is wellicht een verkeerd uitgangspunt.

De CVP-fracties zijn van oordeel dat referenda en volksraadplegingen verenigbaar zijn met de representatieve democratie in die zin dat ze er een versterking van zijn. Beslissende referenda en adviserende volksraadplegingen moeten naast elkaar kunnen bestaan op alle bestuursniveaus (federaal, gemeenschappen, gewesten, provincies en gemeenten). Er dienen wel een aantal voorwaarden in acht te worden genomen. Bepaalde materies mogen niet aan een referendum of volksraadpleging onderworpen worden, met name grondrechten. Een goede regeling dient te worden uitgewerkt met betrekking tot de wijze waarop de vraagstelling gebeurt. Eenheid van stemgerechtigdevoorwaarden is vereist.

Een goed georganiseerd referendum moet gepaard gaan met een informatiecampaigned. Manipulatie hierbij is niet uitgesloten. Complexe problemen moeten tot een eenvoudige vraag worden herleid en met ja of neen worden beantwoord. In een complex en bicommunautair land als België zullen referenda de polarisatie eerder doen toenemen dan afnemen. De kans is groot dat de Franstaligen een analoge constitutionele

Des formules de participation au débat politique doivent être recherchées à tous les niveaux de pouvoir.

De plus, les groupes PSC estiment que le respect du principe de la subsidiarité est une condition clé pour le bon exercice de la citoyenneté. En effet, le principe de subsidiarité impose que les pouvoirs publics s'interrogent d'abord quant à la question de savoir si un problème précis est du ressort du pouvoir en place ou si les citoyens et les associations qu'ils créent doivent être considérés comme compétents pour prendre les mesures nécessaires.

*
* *

M. Hugo Van den Berghe (CVP) déclare, au nom des groupes CVP de la Chambre et du Sénat, que l'on ne peut pas réduire le débat à l'opposition entre démocratie représentative et démocratie directe. Ce type de simplification rend souvent le débat stérile. La démocratie est imparfaite et indéfinie. Il s'agit d'une notion ouverte et dynamique, parce qu'elle évolue constamment. La notion de démocratie est beaucoup plus vaste que le choix entre des systèmes directs ou indirects. Elle est fonction de plusieurs facteurs qui dépassent largement la définition de la démocratie politique, telle qu'elle est institutionnalisée de manière formelle par les règles de base qui régissent une société.

La demande d'instaurer une démocratie nouvelle va dès lors beaucoup plus loin que les questions de procédure concernant le caractère direct ou représentatif. Le choix entre une démocratie directe ou indirecte est sans doute un mauvais point de départ.

Les groupes CVP estiment que les référendums et les consultations populaires sont conciliables avec la démocratie représentative, en ce sens qu'ils la renforcent. Les référendums décisionnels et les consultations populaires à caractère consultatif doivent pouvoir coexister à tous les niveaux de pouvoir (fédéral, communautaire, régional, provincial et communal). Il faut toutefois respecter un certain nombre de conditions. Certaines matières, entre autres les droits fondamentaux, ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire. Il faut élaborer des règles adéquates concernant la manière dont la question sera posée. Il faut veiller à assurer l'uniformité des conditions qui régissent le droit de participation.

Un référendum bien organisé doit être précédé d'une campagne d'information. Il n'est pas exclu que certains tentent de manipuler le citoyen. Des problèmes complexes doivent être réduits à une question simple à laquelle il faut répondre par « oui » ou par « non ». Dans un pays complexe et bicommunautaire comme la Belgique, de référendums vont renforcer la polarisation plutôt que la diminuer. Il est très probable que les

bescherming zullen eisen, als die welke geldt op het niveau van de federale politieke instellingen. Is dat het geval dan heeft een referendum tot gevolg dat een meerderheid van de minderheid uiteindelijk beslist.

De CVP-fracties zijn dus niet gekant tegen de invoering van het referendum, maar wijzen er toch op dat bepaalde problemen grondig moeten onderzocht worden, vooral op federaal vlak.

De heer Philippe Monfils (PRL FDF MCC) vraagt naar het standpunt van de CVP-fracties inzake het referendum op federaal vlak.

De heer Van den Berghe antwoordt dat er twee grote reserves worden gemaakt, voor vragen in verband met de grondrechten enerzijds en in verband met communautaire thema's anderzijds.

Inzake het *petitierecht*, ten slotte, zijn de CVP-fracties voorstander van een herziening van artikel 57 van de Grondwet inzake het petitierecht ten einde te voorzien in een termijn van 120 dagen om het debat te organiseren. De nieuwe procedure inzake het petitierecht dient bij wet te worden geregeld.

Wat betreft het *parlementair debat op volksinitiatief* zijn de CVP-fracties voorstander van het organiseren van parlementaire debatten op volksinitiatief onder de volgende voorwaarden : het initiatief dient door ten minste 100 000 ondertekenaars (alle ingezetenen vanaf 16 jaar) te worden gesteund, een strikte regeling moet worden uitgewerkt inzake het ondertekenen van verzoekschriften om misbruiken te vermijden en bepaalde materies moeten worden uitgesloten.

*
* *

Mevrouw Myriam Vanlerberghe (SP) stelt dat de SP-fracties voorstander zijn van vormen van rechtstreekse democratie. De discussie zal in belangrijke mate vooruit geholpen worden door klaarheid te scheppen over de verwachtingen en de doelstellingen. Wat wil men bereiken met de diverse voorstellen ? Wil men de mening kennen van de meerderheid van de bevolking ? Wil men de politieke bewustwording vergroten ? Wil men de genomen beslissingen beter legitimeren ?

De SP-fracties hechten zeer veel belang aan het criterium van de representativiteit. Meer democratie voor zo veel mogelijk mensen moet het uitgangspunt zijn. De diverse vormen van directe democratie moeten daaraan worden getoetst. Het is belangrijk een antwoord te krijgen op vragen zoals : wat is de gemiddelde interesse van de bevolking in politieke vraagstukken ? in welke mate wil de bevolking rechtstreeks participeren in de besluitvorming ? Beantwoordt dit aan een reële behoefte bij de bevolking ? Er dient eveneens onderzocht te worden hoe de wil om rechtstreeks in de besluitvorming te participeren verdeeld is over de ver-

francophones exigeront une protection constitutionnelle analogue à celle qui existe au niveau des institutions politiques fédérales. S'il en est ainsi, le référendum aura pour conséquence que c'est finalement une majorité de la minorité qui décidera.

Les groupes CVP ne sont donc pas opposés à l'instauration du référendum, mais soulignent que certains problèmes doivent être examinés de manière approfondie, surtout au niveau fédéral.

M. Philippe Monfils (PRL FDF MCC) demande quelle est la position des groupes CVP concernant le référendum au niveau fédéral.

M. Van den Berghe répond qu'il faut formuler deux réserves importantes en ce qui concerne les questions relatives aux droits fondamentaux, d'une part, et celles relatives à des thèmes communautaires, d'autre part.

En ce qui concerne enfin le *droit de pétition*, les groupes CVP préconisent la révision de l'article 57 de la Constitution relatif au droit de pétition afin de prévoir un délai de 120 jours pour organiser le débat. La procédure en matière de droit de pétition doit être réglée par une loi.

En ce qui concerne le *débat parlementaire sur la base d'une initiative populaire*, les groupes CVP sont partisans d'organiser ces débats aux conditions suivantes : l'initiative doit être soutenue par au moins 100 000 signataires (tous les habitants à partir de 16 ans), il faut établir une réglementation stricte concernant la signature des pétitions afin d'éviter les abus et il faut que certaines matières soient exclues.

*
* *

Mme Myriam Vanlerberghe (SP) déclare que les groupes SP sont partisans de certaines formes de démocratie directe. Il faudra cependant préciser clairement quels sont les objectifs et les attentes si l'on veut faire avancer le débat. Qu'attend-on des diverses propositions ? Veut-on connaître l'avis de la majorité de la population ? Veut-on accroître la prise de conscience politique ? Veut-on légitimer davantage les décisions prises ?

Les groupes SP attachent une très grande importance au critère de la représentativité. L'idée de base doit être de renforcer la démocratie pour le plus grand nombre de personnes possible. C'est à ce principe que doivent répondre les différentes formes de démocratie directe. Il importe d'obtenir une réponse à des questions telles que : quel intérêt la population porte-t-elle en moyenne aux questions politiques, dans quelle mesure la population veut-elle participer directement à la prise de décision, cela répond-il aux besoins réels de la population ? Il y a lieu également d'examiner comment la volonté de participer à la prise de décision se répartit

schillende categorieën van de bevolking : indeling naar beroepscategorie, opleiding, leeftijd, geslacht enz. Men dient ook na te gaan hoe vaak een referendum of een volksraadpleging organiseerbaar is zonder oververzadiging en afhaken (vooral bij bepaalde bevolkingscategorieën) te veroorzaken.

In het kader van de discussie over nieuwe vormen van directe democratie zou het onverstandig zijn om geen lessen te trekken uit de ervaringen van reeds bestaande initiatieven in binnen- en buitenland. Het zou boeiend zijn om de bevindingen van deze experimenten te kennen. Wie nam het initiatief ? Ging dit uit van (een belangrijke groep van) de bevolking, of van één (of meerdere) politieke partijen ? Is er iets bekend over de spreiding van de initiatiefnemers over de verschillende bevolkingscategorieën ? Over welke thema's werden volksraadplegingen gehouden ? Wie mobiliseerde de bevolking rond de diverse standpunten ? Wat is het percentage van de bevolking dat zijn of haar stem uitbracht ? Wat is de spreiding over de verschillende categorieën van de bevolking ?

Het is ook uitermate belangrijk duidelijkheid te verschaffen welke vorm van directe democratie bedoeld wordt.

De SP-fracties pleiten voor een grote selectiviteit wat het onderwerp van referenda en volksraadplegingen betreft. De vraag rijst welke de criteria van onontvankelijkheid zijn : overschrijding bevoegdheidsniveau van de organiserende overheid, strijdigheid met internationale verdragen, moeilijk of niet in een eenvoudige ja- of nee-stelling te formuleren vragen, een niet voorziene budgettaire weerslag, moeilijk of niet administratief uitvoerbaar, ...

Tevens rijst de vraag wie beslist over de ontvankelijkheid : een college van experts, een gerechtelijke of politieke instantie.

Van belang is voorts te bepalen wie de vragen formuleert. Het kan daarbij gaan om de burgers-initiatiefnemers, om een verkozen orgaan (gemeenteraad, provincieraad, parlement), om een uitvoerend orgaan (schepencollege, deputatie, regering). Kunnen alternatieven aan de kiezers voorgelegd worden, waaruit de kiezer een keuze kan maken, of wordt aan de kiezer één vraag voorgelegd waarop enkel « ja » of « nee » kan worden geantwoord ?

De verhouding tussen het verkozen politiek orgaan en de directe democratie dient te worden bepaald : heeft de bevolking een initiatiefrecht in verband met alle mogelijke onderwerpen, of beperkt het zich tot een goed- of afkeuring van plannen of zelfs beslissingen van het verkozen politiek orgaan (correctief referendum) ? In het geval van een bindend referendum dient bepaald te worden welke de gevolgen zijn als een verkozen orgaan niet wil ingaan op de uitslag van een referendum. Moet er in sancties voorzien worden als

entre les différentes catégories de la population : répartition par catégorie professionnelle, par formation, par âge, par sexe, etc. Il faut également examiner avec quelle fréquence les référendums et consultations populaires peuvent être organisés sans que l'on arrive à la saturation et au désengagement (surtout chez certaines catégories de la population).

Dans le cadre du débat sur de nouvelles formes de démocratie directe, il serait illogique de ne pas tirer d'enseignements de l'expérience déjà acquise chez nous ou à l'étranger dans ce domaine. Il serait très intéressant de connaître les constatations qui ont été faites à la suite de telles expériences, par exemple, de savoir qui a pris l'initiative, si elle émane (d'un groupe important) de la population ou d'un ou de plusieurs partis politiques, comment se répartissent les initiateurs parmi les différentes catégories de la population, sur quels thèmes on a organisé des consultations qui ont mobilisé la population autour des différents points de vues, quel pourcentage de la population s'est exprimé et comment les votes se répartissent-ils entre les différentes catégories de la population ?

Il importe également au plus haut point de définir la forme de démocratie directe que l'on envisage d'instaurer.

Les groupes SP sont favorables à une grande sélectivité en ce qui concerne le sujet des référendums et des consultations populaires. La question est de déterminer les critères d'irrecevabilité : excès de compétences de l'autorité organisatrice, incompatibilité avec les traités internationaux, questions auxquelles il est difficile ou impossible de répondre simplement par oui ou par non, répercussions budgétaires imprévisibles, mise en œuvre administrative difficile ou impossible, ...

On peut se demander par ailleurs qui statuera sur la recevabilité : un collège d'experts, une instance judiciaire ou politique.

Il importe également de déterminer qui formule les questions. Il peut s'agir des citoyens auteurs de l'initiative, d'un organe élu (conseil communal, conseil provincial, parlement), d'un organe exécutif (collège échevinal, députations, gouvernement). Est-il possible de présenter aux électeurs des alternatives parmi lesquelles ils peuvent faire un choix, ou leur soumet-on une seule question à laquelle ils peuvent répondre uniquement par « oui » ou « non » ?

Il convient de définir la relation entre l'organe politique élu et la démocratie directe : la population dispose-t-elle d'un droit d'initiative au sujet de tous les sujets possibles ou ce droit se limite-t-il à l'approbation ou au rejet de projets, voire de décisions, de l'organe politique élu (référéndum correctif) ? Dans le cas d'un référendum obligatoire, il convient de déterminer ce qui se passera si un organe élu refuse de tenir compte du résultat d'un référendum. Faut-il prévoir des sanctions si l'organe politique ne respecte ou n'applique pas le

het politiek orgaan de uitslag niet respecteert of niet uitvoert ? Moeten eventuele sancties van politieke aard zijn of zijn juridische stappen mogelijk ?

Er dient ook te worden bepaald welke de rol is van politieke partijen bij een volksraadpleging of een referendum.

Tevens dient het probleem van de geografische omschrijving van de kieskring te worden geregeld. Als bijvoorbeeld een referendum wordt georganiseerd over een eventueel verbod van nachtvluchten, moet bepaald worden wie aan de stemming mag deelnemen : de inwoners van Zaventem ? Of ook de buurgemeenten die eveneens te kampen hebben met nachtlawaai ? Of ook de andere inwoners van de provincie Vlaams-Brabant, waar zeer veel werknemers van de betrokken bedrijven wonen ? Of de inwoners van het Vlaams Gewest, of zelfs van heel België ?

Zeer belangrijk is de periode vóór de uiteindelijke stemming. Het is in die periode dat de bevolking moet worden overtuigd van het belang van de raadpleging. In onze samenleving kan de rol van de media hierbij nauwelijks worden onderschat. Dit voegt een nieuwe dimensie toe aan het vraagstuk van de representativiteit. Het is immers niet ondenkbaar dat in deze fase de toegang van de opposanten tot de massamedia niet gelijk is. Machtige en kapitaalkrachtige organisaties kunnen hier een voorsprong verwerven. Beïnvloeding en *lobbying* zijn mogelijk. Bij verkiezingen beperken het verbod op giften aan politieke partijen, de beperking van de verkiezingsuitgaven en de controle op de boekhouding mogelijke excessen. Is een gelijkaardige wetgeving ook wenselijk in het kader van de directe democratie ?

De SP-fracties dringen erop aan dat de vragen vermeld in de fractienota worden opgenomen in de knelpuntennota die de commissie tijdens een volgende vergadering zal opstellen en die zal worden voorgelegd aan het wetenschappelijk comité. Hierbij dient ook aandacht te worden geschonken aan buitenlandse ervaring op dit vlak.

De heer Daniel Bacquelaine (PRL FDF MCC) wijst er op dat zijns inziens de bevolking het initiatief dient te nemen tot het organiseren van een referendum of een volksraadpleging. Op die manier kunnen de bezwaren in verband met een « geforceerd » referendum worden opgevangen.

De heer Frans Lozie (Agalev) meent dat in een opkomstpercentage moet voorzien worden opdat het resultaat van een referendum of volksraadpleging geldig zou zijn. Een opkomstplicht is daarentegen mischien niet nodig.

De heer Claude Eerdekens (PS) vindt dat, als voor gewone verkiezingen stemplicht geldt, dit ook zo moet zijn voor stemmingen over referenda of volksraadplegingen. Hij benadrukt tevens het belang van het ver-

resultaat ? Les sanctions éventuelles doivent-elles être d'ordre politique ou peut-on prévoir des démarches juridiques ?

Il convient également de déterminer le rôle des partis politiques dans le cadre d'une consultation populaire ou d'un référendum.

Il faut par ailleurs régler le problème de la définition géographique de la circonscription électorale. Si l'on organise, par exemple, un référendum sur une éventuelle interdiction des vols de nuit, il faut déterminer qui peut participer au vote : les habitants de Zaventem ? Ou également ceux des communes avoisinantes qui subissent les nuisances sonores nocturnes ? Ou également les autres habitants de la province du Brabant flamand où résident de très nombreux travailleurs des entreprises concernées ? Ou les habitants de la Région flamande, voire de la Belgique entière ?

La période qui précède le vote définitif est très importante, puisque c'est au cours de cette période qu'il faut convaincre la population de l'importance de la consultation. On ne peut sous-estimer le rôle que les médias jouent, à cet égard, dans notre société, ce qui confère une dimension nouvelle au problème de la représentativité. Il n'est en effet pas inconcevable qu'au cours de cette phase, les opposants n'aient pas un accès identique aux médias. Les organisations puissantes et disposant de moyens financiers importants peuvent prendre une certaine avance dans ce domaine. Les pressions et le *lobbying* sont possibles. Dans le cas d'élections, l'interdiction de faire des dons aux partis politiques, la limitation des dépenses électorales et le contrôle de la comptabilité limitent les excès éventuels. Une législation analogue serait-elle souhaitable dans le cadre de la démocratie directe ?

Les groupes SP insistent pour que les questions figurant dans la note du groupe soient reprises dans la note énumérant les différents problèmes que la commission rédigerait au cours d'une prochaine réunion et qui sera soumise au comité scientifique. Il faut également être attentif aux expériences étrangères dans ce domaine.

M. Daniel Bacquelaine (PRL FDF MCC) estime qu'il appartient à la population de prendre l'initiative d'organiser un référendum ou une consultation populaire.

M. Frans Lozie (Agalev) estime qu'il faut prévoir un taux de participation minimum pour valider un référendum ou une consultation populaire. Par contre, il est sans doute inutile de prévoir une obligation de se rendre aux urnes.

M. Claude Eerdekens (PS) estime que, puisqu'il est obligatoire pour les élections ordinaires, le vote doit également l'être pour les référendums et les consultations populaires. Il souligne également qu'il importe de

schaffen van voorafgaandelijke objectieve informatie. Communautaire thema's of vragen in verband met de mensenrechten (bijvoorbeeld over de doodstraf) mogen alleszins nooit aan de bevolking worden voorgelegd.

De heer Philippe Mahoux (PS) voegt eraan toe dat de moeilijkheden met betrekking tot de invoering van referenda of volksraadplegingen zich vooral op het federale vlak situeren.

*
* *

Mevrouw Kathleen van der Hooft (VLD) stelt dat de inspraakinstrumenten van de directe democratie een aanvulling kunnen zijn op de representatieve democratie. De VLD-fracties pleiten bijgevolg voor de invoering van bindende referenda op alle bestuursniveau's.

Daar de vorige grondwetgever het voor deze zittingsperiode niet mogelijk heeft gemaakt om het referendum grondwettelijk te verankeren, streven de VLD-fracties naar een consensus omtrent de uitbreiding van de mogelijkheden van volksraadplegingen, op alle bestuursniveaus. De VLD-fracties vragen dat de partijen zich ertoe zouden verbinden om steeds rekening te houden met de uitslag van deze volksraadplegingen.

Het initiatief moet uitgaan van een voldoende groot aantal burgers en de vraag moet worden geformuleerd door de bevolking. Er dienen zo weinig mogelijk thema's uitgesloten te worden. Enkel over de grondwettelijke rechten en vrijheden zijn geen referenda of volksraadplegingen mogelijk. Een grondwettelijk hof kan toezicht houden.

Ook het gemeentelijk (bindend) referendum moet mogelijk worden gemaakt.

Het bindend karakter van de uitslag van referenda zou moeten afhangen van een minimumopkomst.

De VLD-fracties zijn tevens voorstander van een versterkt *petitierecht*, naar het voorbeeld van wat bestaat in het Vlaams Parlement ⁽¹⁾. Verzoekschriften gericht aan het Vlaams Parlement worden door een commissie of door de plenaire vergadering onderzocht en besproken. Vanaf de volle leeftijd van 16 jaar kan elke inwoner een verzoekschrift indienen bij het Vlaams Parlement. Hij ontvangt een gemotiveerd antwoord omtrent het gevolg dat eraan is gegeven.

De heer Filip Anthuenis (VLD) wijst op het belang van de buitenlandse ervaring inzake rechtstreekse democratie.

⁽¹⁾ Zie bijlage 1.

fournir, au préalable, des informations objectives. Les thèmes communautaires ou les questions touchant aux droits de l'homme (par exemple, la peine de mort) ne doivent en tout cas jamais être soumis à la population.

M. Philippe Mahoux (PS) ajoute que les difficultés relatives à l'introduction de référendums ou de consultations populaires se situent principalement au niveau fédéral.

*
* *

Mme Kathleen van der Hooft (VLD) estime que les instruments de participation offerts par la démocratie directe peuvent compléter utilement les instruments de la démocratie représentative. Les groupes VLD prônent par conséquent l'instauration de référendums contraignants à tous les niveaux de pouvoir.

Étant donné qu'il n'a pas plu au constituant précédent de permettre que le référendum soit inscrit dans la Constitution, les groupes VLD ont l'ambition de parvenir à un consensus sur l'élargissement des possibilités d'organisation de consultations populaires à tous les niveaux de pouvoir. Les groupes VLD demandent aux partis de s'engager à toujours tenir compte du résultat de telles consultations populaires.

L'initiative doit émaner d'un nombre suffisant de citoyens et la question doit être formulée par la population. Le nombre de thèmes qui ne doivent pas pouvoir faire l'objet de référendums ou de consultations doit être limité à un minimum. Seuls les droits et libertés constitutionnels ne doivent pas pouvoir faire l'objet de référendums ou de consultations populaires. Une mission de contrôle pourrait être confiée à une cour constitutionnelle.

Il doit aussi être possible d'organiser un référendum contraignant au niveau communal.

Le résultat de référendums ne devrait avoir un caractère obligatoire que si la participation atteint un taux minimum.

Les groupes VLD sont également favorables à un *droit de pétition renforcé*, s'inspirant de celui qui a été instauré au Parlement flamand ⁽¹⁾. Les requêtes adressées au Parlement flamand sont examinées par une commission ou par l'assemblée plénière. Tout citoyen ayant atteint l'âge de seize ans accomplis peut présenter une requête au Parlement flamand, qui l'informe, par réponse motivée, des suites données à sa requête.

M. Filip Anthuenis (VLD) souligne qu'il est important de pouvoir tirer les leçons des expériences étrangères en matière de démocratie directe.

⁽¹⁾ Voir annexe 1.

Voorzitter Van der Maelen antwoordt dat aan het wetenschappelijk comité zal worden gevraagd de commissies hierover te informeren.

*
* *

De VU-ID fracties van de Kamer en de Senaat zijn van oordeel dat moet worden gestreefd naar een gemengd systeem van vertegenwoordigende en directe democratie waarin het maatschappelijk debat centraal staat.

De VU-ID-fracties wensen dat het *bindend referendum op volksinitiatief* mogelijk wordt gemaakt.

Alle onderwerpen waarover kan worden beslist door een representatief orgaan, moeten op hetzelfde bestuursniveau ook het onderwerp kunnen zijn van een referendum. Nochtans kan een referendum niet handelen over grondrechten of over dossiers waarover door een Parlement of raad tijdens de lopende legislatuur reeds een beslissing werd genomen. Het bindend referendum moet zo gemakkelijk mogelijk worden gemaakt en de drempel moet dus zo laag mogelijk worden gehouden.

De aanvraag om een referendum te houden zou moeten uitgaan van een betekenisvol aantal ondersteuners (bijvoorbeeld 100 000 voor een materie die behoort tot de bevoegdheid van het Vlaams Parlement) of van een bijzondere meerderheid van het Parlement en kan niet worden geïnitieerd door de regering. De vraagstelling zou met een tweederde meerderheid moeten worden geformuleerd door een parlement of een raad. Deze organiseren voor het referendum een openbaar debat van minstens twee maanden, zodat de burgers in staat worden gesteld zich een genuanceerd beeld te vormen. De uitslag is slechts bindend indien 40 % van de kiezers opdagen. Bij een lagere opkomst worden de stemmen niet geteld.

Inzake het « *volksinitiatief* » of « *volksvoorstel* » zijn de VU-ID-fracties van oordeel dat het Parlement ieder volksvoorstel moet behandelen dat aan het Parlement wordt voorgelegd en dat de handtekening van minstens 1 000 burgers draagt. Wanneer een volksvoorstel vergezeld is van 10 000 handtekeningen, moet het Parlement binnen een vastgestelde termijn stemmen over het voorstel. Het Parlement moet het voorstel ofwel aanvaarden, ofwel gemotiveerd verwerpen. De inhoudelijke grenzen en de praktische modaliteiten moeten nauwkeurig worden vastgelegd.

Tot slot willen de VU-ID-fracties de kiezer *meer invloed geven op de samenstelling van de regering en van de bestuursorganen in het algemeen*. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden gerealiseerd door een verkiezing in twee ronden. Binnen een korte termijn na de parlementsverkiezingen wordt een tweede stemronde

Le président, M. Van der Maelen, répond que le comité scientifique sera chargé d'informer les commissions à ce sujet.

*
* *

Les groupes VU-ID de la Chambre et du Sénat estiment qu'il faut s'efforcer de mettre en place un système mixte combinant la démocratie représentative et la démocratie directe et dont l'élément central est de débat de société.

Les groupes VU-ID souhaitent que l'on permette l'organisation du *référéndum contraignant sur initiative populaire*.

Tous les sujets pouvant faire l'objet d'une décision d'un organe représentatif doivent également pouvoir faire l'objet d'un référendum au même niveau de pouvoir. Or, un référendum ne peut pas être organisé sur des droits fondamentaux ou sur des dossiers qui ont déjà fait l'objet d'une décision prise par un parlement ou un conseil au cours de la législature en cours. Le recours au référendum contraignant doit être aussi simple que possible et le seuil fixé pour l'organisation de celui-ci doit dès lors être le plus bas possible.

La demande visant à organiser un référendum devrait émaner d'un nombre significatif d'initiateurs (par exemple, 100 000 personnes pour une matière qui relève des compétences du Parlement flamand) ou d'une majorité spéciale du Parlement et ne peut pas émaner du gouvernement. La formulation de la question devrait être approuvée par une majorité des deux tiers d'un parlement ou d'un conseil. Ceux-ci organisent, avant le référendum, un débat public de deux mois au moins, de manière à ce que les citoyens soient en mesure de se forger une opinion nuancée. Le résultat n'est contraignant que si 40 % des électeurs participent au référendum. Si le taux de participation est inférieur, il n'est pas procédé au dépouillement.

En ce qui concerne l'« *initiative populaire* » ou « *proposition citoyenne* », les groupes VU-ID estiment que le Parlement doit traiter chaque proposition citoyenne qui lui est soumise et qui porte la signature de 1 000 personnes au moins. Si une proposition citoyenne a recueilli 10 000 signatures, le Parlement doit mettre cette proposition au vote dans un délai déterminé. Le parlement doit soit adopter la proposition, soit la rejeter en motivant ce rejet. Il faut préciser clairement les limites dans lesquelles doit se situer l'objet de la proposition ainsi que les modalités pratiques.

Enfin, les groupes VU-ID entendent *renforcer l'influence du citoyen sur la composition du gouvernement et des organes exécutifs en général*. Cela pourrait par exemple se faire en instaurant un scrutin à deux tours. Peu de temps après les élections législatives, on organiserait un deuxième tour de scrutin dans le cadre

georganiseerd waarbij aan de kiezer twee coalitievoorstellen met elk een regeerprogramma en een kandidaat-eerste minister worden voorgelegd. Op lokaal vlak zijn de VU-ID-fracties voorstander van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in twee ronden. De verkiezing van de OCMW-raden moet in de toekomst ook rechtstreeks gebeuren, met een aparte kandidatenlijst voor de OCMW's.

2. HOORZITTINGEN MET DE LEDEN VAN HET WETENSCHAPPELIJK COMITÉ

De voorzitters herinneren eraan dat na de inleidende uiteenzettingen van de fracties door de diensten twee nota's zijn opgesteld rond het thema « directe democratie ».

In de eerste nota (bijlage 2) worden de begrippen gedefinieerd. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld om de term referendum alleen nog te hanteren voor een bindende raadpleging van de bevolking en de term « volksraadpleging » alleen nog voor de « niet-bindende » variant.

In de tweede nota (bijlage 3) wordt een overzicht gegeven van alle « probleem punten » die door de commissie moeten worden besproken.

De voorzitters stellen voor tijdens de hoorzittingen het stramien van deze nota te volgen. De commissies stemmen in met de voorgestelde werkwijze.

*
* *

2.1. Referendum

2.1.1. *Verenigbaarheid met de grondwettelijke bepalingen inzake de representatieve democratie*

Professor Verdussen (UCL) licht toe dat men een onderscheid moet maken tussen de grondwettigheid van het referendum en een aantal andere vraagstukken zoals de wenselijkheid ervan of de concrete organisatie ervan. Kan men conform de vigerende grondwettelijke tekst een referendum organiseren ? Als aanzet tot een antwoord op die vraag, verwijst de spreker naar artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, naar luid waarvan de machten op de bij de Grondwet bepaalde wijze worden uitgeoefend. Nu blijkt evenwel dat de Grondwet, voor elke macht, en dus onder meer voor de grondwetgevende macht en de wetgevende macht, iedere directe inmenging door de burger uitsluit. De enige macht waarover de burger beschikt, is zijn deelname aan de verkiezing van zijn vertegenwoordigers. Neemt men artikel 33 van de Grondwet in aanmerking, dan lijkt het

duquel le citoyen serait invité à choisir entre deux propositions de coalition ayant chacune leur programme de gouvernement et leur candidat-premier ministre. Au niveau local, les groupes VU-ID sont partisans de l'élection directe du bourgmestre par scrutin à deux tours. L'élection des conseillers de CPAS devrait également être directe, les candidats à ces mandats figurant sur une liste séparée.

2. AUDITIONS DES MEMBRES DU COMITÉ SCIENTIFIQUE

Les présidents rappellent qu'à la suite des exposés introductifs des groupes, les services ont rédigé deux notes sur le thème de la « démocratie directe ».

Une première note (annexe 2) définit les notions. C'est ainsi qu'il est proposé d'utiliser uniquement le terme « référendum » lorsqu'il s'agit d'une consultation contraignante de la population et l'expression « consultation populaire » pour la variante « consultative ».

La deuxième note (annexe 3) donne un aperçu de tous les « problèmes » à examiner par la commission.

Les présidents proposent de suivre le canevas de cette note pendant les auditions. Les commissions marquent leur accord sur la méthode de travail proposée.

*
* *

2.1. Référendum

2.1.1. *Compatibilité avec les dispositions constitutionnelles relatives à la démocratie représentative*

Le professeur Verdussen (UCL) explique qu'il convient de distinguer la question de la constitutionnalité du référendum d'autres questions telles que son opportunité ou les modalités de son organisation. Peut-on organiser un référendum dans l'état actuel du texte constitutionnel ? Le point de départ de la réponse se trouve à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, en vertu duquel les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution. Or, il apparaît que pour chaque pouvoir, et donc notamment pour le pouvoir constituant et le pouvoir législatif, la Constitution exclut toute intervention directe du citoyen. Le seul pouvoir du citoyen consiste à participer à l'élection de ses représentants. Dès lors, si l'on raisonne au départ de l'article 33 de la Constitution, l'organisation d'un référendum apparaît constitutionnellement impossible, non

grondwettelijk derhalve onmogelijk een referendum te organiseren omdat de Grondwet dat procédé verbiedt en niet omdat de Grondwet die formule van directe democratie niet zou kennen.

Naast het juridisch bindende referendum *sensu stricto*, is er de volksraadpleging. Principieel geldt tussen beide het volgende onderscheid : het referendum is juridisch wél, de raadpleging juridisch niét bindend. Sommige auteurs houden dan ook als redenering aan : dat de volksraadpleging, aangezien ze van het referendum verschilt doordat ze niet bindend is, niet door de Grondwet is verboden.

De vraag is niet zozeer of de vigerende Grondwet de mogelijkheid biedt een volksraadpleging te houden, maar wel of de Grondwet toestaat dat een wet een normenkader voor de concrete organisatie van volksraadplegingen schept. Het voornaamste punt van kritiek dat tegen de volksraadpleging over de modernisering van de federale administratie werd geuit, betreft precies het vooraf vastgestelde normenkader.

Professor Verdussen is ervan overtuigd dat een wet die de volksraadpleging op federaal niveau zou regelen, even ongrondwettig zou zijn als een wet die het referendum zou regelen. Hij geeft daarvoor twee redenen aan.

Ten eerste : de Grondwet regelt nauwgezet en coherent de procedure die bij het vaststellen van de normen moet worden gevolgd en ruimt aldus geen plaats in voor enige volksraadpleging. De Grondwet beperkt zich niet tot het aanwijzen van de organen die hun inbreng in de procedure hebben, zij stelt tevens de nadere regels vast volgens welke de normen worden aangenomen. Die nadere regels kunnen worden aangevuld of gepreciseerd, maar alleen in de door de Grondwet bepaalde mate en op voorwaarde dat daardoor de coherentie van de in de Grondwet voorgeschreven procedure om de normen vast te stellen, niet op de helling komt te staan.

Een voorbeeld ter illustratie. Vooral sinds 1993 regelt de Grondwet op gedetailleerde wijze de procedure die moet worden gevolgd om federale wetten op te stellen. De Grondwet bepaalt wie daartoe het initiatief neemt, welke quorums en meerderheden vereist zijn, hoe de zogenaamde « alarmbelprocedure » werkt. De Grondwet laat het aan de wet over een aantal specifieke aangelegenheden te regelen, zoals het gebruik der talen in gerechtszaken, de samenstelling van de parlementaire overlegcommissie of het optreden van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Al wat niet door de Grondwet — en, subsidiair, bij wet — is geregeld, valt onder artikel 60 van de Grondwet, dat het volgende stelt : « *Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent.* » Terzake geldt dus het volgende schema : de *essentialia* worden geregeld door de Grondwet, een aantal detailpunten worden geregeld door de wetgever

parce que la Constitution ignore ce procédé de démocratie directe, mais parce qu'elle l'interdit.

À côté du référendum au sens strict, qui a un effet juridiquement décisoire, il y a la consultation populaire. Dans les principes, le référendum se distingue de la consultation en ce que cette dernière n'a pas d'effet juridique contraignant. Le raisonnement de certains auteurs consiste dès lors à dire que, puisque la consultation populaire se distingue du référendum par son absence d'effet décisoire, elle n'est pas interdite par la Constitution.

La question n'est pas tant de savoir si la Constitution actuelle permet d'organiser une consultation populaire, que de savoir si la Constitution permet qu'une loi établisse un cadre normatif pour l'organisation concrète de consultations populaires. La principale critique émise à l'encontre de la consultation populaire sur la modernisation de l'administration fédérale concerne précisément l'absence de cadre normatif préétabli.

Pour deux raisons, le professeur Verdussen a la conviction qu'une loi qui organiserait la consultation populaire au niveau fédéral serait inconstitutionnelle au même titre qu'une loi organisant le référendum.

Premièrement, la procédure d'élaboration des normes est réglée par la Constitution de façon précise et cohérente et ne laisse pas de place à une consultation populaire. La Constitution ne se contente pas de désigner les organes intervenant dans la procédure, elle détermine aussi les modalités d'adoption des normes. Ces modalités peuvent être complétées ou précisées, mais uniquement dans la mesure prévue par la Constitution et à la condition qu'elles ne remettent pas en cause la cohérence de la procédure d'élaboration des normes établie par la Constitution.

À titre d'exemple, la Constitution, surtout depuis 1993, règle en détail la procédure d'élaboration de la loi fédérale. Elle détermine qui a l'initiative, quels sont les quorum et majorités requises, comment fonctionne la procédure dite « de la sonnette d'alarme ». Elle confie à la loi le soin de régler certaines questions particulières, telles que l'emploi des langues en matière de législative, la composition de la commission parlementaire de concertation ou l'intervention de la section de législation du Conseil d'État. Tout ce qui n'est pas réglé par la Constitution et subsidiairement par la loi est visé par l'article 60 de la Constitution, en vertu duquel « chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». Le schéma est donc le suivant : l'essentiel est réglé par la Constitution, un certain nombre de points de détail sont réglés par le législateur et les règlements d'assemblées déterminent ce qui concerne l'organisation interne de l'as-

en de reglementen van de assemblees regelen de interne werking ervan. Mocht men bij wet de mogelijkheid creëren om een volksraadpleging te houden, dan zou zulks voormeld schema fundamenteel op de helling zetten.

Artikel 95 van de Grondwet schept in dat verband nog meer duidelijkheid : de grondwetgever heeft daarin immers elke procedure tot herziening van de Grondwet willen regelen, zonder de wet daarbij enige speelruimte te laten. Die procedure impliceert dat de Kamers van rechtswege worden ontbonden zodra een verklaring tot herziening van de Grondwet is aangenomen. Met andere woorden : al meteen in 1831 heeft de grondwetgever in de procedure tot herziening van de Grondwet een — weliswaar onrechtstreekse — volksraadpleging ingebouwd. Conclusie : voert men bij wet de mogelijkheid in om een volksraadpleging te houden, dan erkent men dat de wetgever in die procedure kan interveniëren, terwijl de grondwetgever alles geregeld heeft.

De tweede opmerking betreft het onderscheid tussen volksraadpleging en referendum. Een louter formalistische opstelling, waarbij men ervan uitgaat dat de volksraadpleging van het referendum verschilt door het niet-bindende karakter van de raadpleging, is thans niet langer houdbaar. Uit een strikt juridisch oogpunt snijdt die redenering hout, maar het is een illusie te menen dat ze in de praktijk toepasselijk zou zijn. Gesteld dat zich na de volksraadpleging een duidelijke meerderheid aftekent, dan ziet men niet goed in hoe de overheid in de praktijk dat advies naast zich zou kunnen neerleggen. Uit een politiek oogpunt kan de overheid niet anders dan rekening te houden met dat door de bevolking uitgebrachte advies. Het in de handboeken gemaakte onderscheid tussen referendum en volksraadpleging komt vandaag dan ook behoorlijk illusoir en kunstmatig over. Het is immers allemaal een kwestie van billijkheid : mocht men geen rekening houden met de mening van de bevolking, zo die al overduidelijk is, dan zou zulks niet erg billijk overkomen. Men moet terzake ook enige realiteitszin aan de dag leggen. Meestal immers ligt een meningsverschil aan de oorsprong van de beslissing om een volksraadpleging te houden. Men laat de burgers een aangelegenheid beslechten waaromtrent de bewindvoerders zelf niet bij machte zijn de knoop door te hakken. Brengt de bevolking dan een duidelijk geprofileerde mening naar voren, dan zal de overheid — nogmaals — maar over een zeer beperkte armslag beschikken.

Professor Scholsem (Ulg) onderschrijft vrijwel volledig het door zijn collega geformuleerde standpunt. Over de kwestie heeft de Raad van State een hele rist adviezen uitgebracht, die in het door de algemene vergadering in 1985 geformuleerde advies werden gebundeld. Sindsdien hebben slechts weinig rechtstheoretische wijzigingen van enige betekenis plaatsgevonden en ze gingen dan nog alle in de zin van de zonet verdedigde

semblée. L'introduction, par une loi, de la possibilité d'une consultation populaire remettrait en cause ce schéma de façon fondamentale.

L'article 195 de la Constitution est encore plus éclairant dans la mesure où le constituant a voulu régler toute la procédure de révision constitutionnelle, sans laisser aucune marge de manœuvre à la loi. Cette procédure comprend une dissolution automatique des chambres lorsqu'une déclaration de révision de la Constitution est adoptée. En d'autres termes, dès 1831, le constituant a voulu aménager dans la procédure de révision de la Constitution, une forme de consultation, certes indirecte, de la population. Par conséquent, introduire la possibilité d'une consultation populaire par une loi, c'est admettre que le législateur peut intervenir dans cette procédure alors que le constituant a tout réglé.

La deuxième observation a trait à la distinction entre consultation populaire et référendum. On ne peut plus aujourd'hui s'en tenir à la position formaliste selon laquelle la consultation populaire se distingue du référendum par l'absence d'effet contraignant. Sur le plan strictement juridique, c'est exact, mais dans la réalité des choses, c'est illusoire. Si une majorité significative se dégage de la consultation populaire, on voit mal comment en pratique l'autorité pourrait faire fi de l'avis rendu par la population. Politiquement, l'autorité n'a pas d'autre choix que de prendre en compte cet avis. La distinction entre référendum et consultation populaire, telle qu'elle est décrite dans les manuels, est donc aujourd'hui passablement fictive et artificielle. Il y va d'une question d'honnêteté dans la mesure où il paraît peu honnête de ne pas tenir compte de l'avis rendu par la population s'il est significatif. Il y va d'une question de réalisme dans la mesure où, le plus souvent, la décision de recourir à la consultation populaire est motivée par un désaccord. Il s'agit de faire trancher par les gouvernés une question que les gouvernants ne sont pas capables de trancher eux-mêmes. Si la population émet une opinion significative, là encore, la marge de manœuvre de l'autorité est très mince.

Le professeur Scholsem (Ulg) se rallie presque intégralement au point de vue de son collègue. Il y a dans le secteur une longue série d'avis du Conseil d'État, dont on trouve une synthèse dans l'avis de l'assemblée générale de 1985. Depuis lors, le paysage juridique n'a pas été modifié substantiellement, si ce n'est dans le sens de la thèse qui vient d'être défendue. Le constituant, en estimant que l'article 41 de la Constitution

stelling. De grondwetgever was de mening toegedaan dat artikel 41 van de Grondwet moest worden gewijzigd zo men als enig doel wilde bereiken een klein deel van het kiezerskorps de mogelijkheid te bieden een volksraadpleging op gemeentelijk en provinciaal vlak af te dwingen. Daarmee lijkt hij aan de Grondwet dezelfde interpretatie als het overgrote deel van de rechtsleer en als de Raad van State te hebben gegeven. Vrijwel op hetzelfde tijdstip bleef een herzieningsontwerp tot invoering van een artikel 39ter zonder enig gevolg. Uit beide demarches valt af te leiden dat de interpretatie, naar luid waarvan de instelling van een volksraadpleging zonder grondwetsherziening volkomen onmogelijk zou zijn, ook door de grondwetgevende macht wordt voorgestaan. In tegenstelling tot vorige soortgelijke verklaringen, heeft de verklaring tot herziening van de Grondwet van 4 mei 1999 echter zorgvuldig iedere verwijzing naar het referendum weggelaten.

Voorzitter De Decker vraagt of professor Scholsem tevens het standpunt van professor Verdussen deelt, waar hij stelt dat er geen fundamenteel onderscheid is tussen referendum en volksraadpleging.

Professor Scholsem antwoordt daarop bevestigend. Uit een juridisch oogpunt is het onderscheid wel relevant, maar vanuit een ruimere interpretatie van de Grondwet en als men zich baseert op wat aan de herziening van artikel 41 is voorafgegaan, onderschrijft ook hij die visie, die getuigt van realiteitszin en die overigens door het overgrote deel van de rechtsleer wordt gedeeld.

*
* *

Professor Dujardin (VUB) constateert dat beide professoren — daarbij uitgaand van de politieke realiteit —, in de zonet gehouden uiteenzettingen de woorden « referendum » en « volksraadpleging » bijna als synoniemen hebben gehanteerd. De spreker wenst evenwel toch het onderscheid te benadrukken dat, juridisch gesproken, tussen referendum en volksraadpleging dient te worden gemaakt. Het spreekt voor zich dat een herziening van de Grondwet vereist is om het bindend referendum bij wet in onze rechtsorde in te voeren. Voor de volksraadpleging daarentegen, liggen de zaken iets genuanceerder. Als men het nuttig heeft geacht artikel 41 van de Grondwet te herzien om de volksraadpleging op provinciaal en gemeentelijk niveau in te voeren, dan was dat om de organisatie van een volksraadpleging verplicht te maken zo een deel van de kiezers daarom verzocht. Professor Dujardin sluit zich niet even onverkort aan bij het standpunt als zou een voorafgaande Grondwetwijziging vereist zijn om de volksraadpleging in te voeren. Volgens hem zou de

devalt être modifié dans le seul but de permettre qu'une fraction du corps électoral puisse exiger une consultation populaire au niveau communal et provincial, semble avoir donné à la Constitution l'interprétation qu'en donnent la doctrine très majoritaire et le Conseil d'État. Presque au même moment, un projet de révision visant à insérer un article 39ter n'a pas eu de suite. On peut déduire de ces deux démarches que l'interprétation, consistant à fermer la porte sans révision constitutionnelle à l'introduction d'une consultation populaire, est celle du pouvoir constituant. Or, la déclaration de révision de la Constitution du 4 mai 1999, par opposition aux précédentes, a soigneusement omis toute référence au référendum.

Le président De Decker demande si le professeur Scholsem partage aussi le point de vue du professeur Verdussen selon lequel il n'y a pas de différence fondamentale entre le référendum et la consultation populaire.

Le professeur Scholsem confirme. Il s'agit bien d'une distinction significative sur le plan juridique, mais si l'on se place dans le cadre global de l'interprétation de la Constitution, et si l'on se réfère aux précédents de la révision de l'article 41, il se rallie aussi à cette vue réaliste, qui est d'ailleurs partagée par l'écrasante majorité de la doctrine.

*
* *

Le professeur Dujardin (VUB) constate que, dans l'exposé des deux professeurs précédents, les mots « référendum » et « consultation populaire » ont été utilisés presque comme des synonymes, en se fondant sur la réalité politique. Cependant l'orateur souhaite insister sur la distinction, en termes juridiques, entre référendum et consultation populaire. Il est évident qu'une révision de la Constitution est nécessaire avant de pouvoir introduire le référendum décisif par une loi dans notre ordre juridique. Quant à la consultation populaire, par contre, il faut être plus nuancé. Si l'on a jugé nécessaire de réviser l'article 41 de la Constitution pour introduire la consultation populaire au niveau des provinces et des communes, c'était pour rendre obligatoire l'organisation d'une consultation populaire lorsqu'une partie des électeurs l'exigerait. Le professeur Dujardin ne partage pas de façon aussi tranchée l'opinion selon laquelle une modification préalable de la Constitution serait nécessaire pour la consultation populaire. Selon lui, le législateur fédéral aurait la possibi-

federale wetgever over de mogelijkheid beschikken een kaderwet uit te werken om voor een aantal aangelegenheden een volksraadpleging te organiseren.

Voorzitter De Decker vraagt of de wijze waarop de volksraadpleging wordt georganiseerd een belangrijke rol in de hele discussie speelt.

Professor Dujardin meent van wel. Net als de Grondwet voor het referendum zeer duidelijk moet omschrijven wat precies onder de wetgever ressorteert, is de wijze waarop een volksraadpleging wordt gehouden evenzo van essentieel belang. Bovendien kan over een aantal aangelegenheden nooit een referendum of een volksraadpleging worden gehouden, en komen een aantal andere aangelegenheden daarvoor — onder bepaalde voorwaarden — wel in aanmerking

Professor Dumont (FUSL) is het volmondig eens met door de professoren Verdussen en Scholsem geformuleerde standpunten. Teneinde iedere verwarring te voorkomen, wijst professor Dumont erop dat de door hem verdedigde stelling betrekking had op de organisatie van een hoogst uitzonderlijk referendum, waarbij men de Belgen zou kunnen vragen of zij nog langer in een gemeenschappelijke staatsstructuur wensen verder te leven : alleen een soortgelijk referendum acht de professor onaanvaardbaar omdat het haaks op de Grondwetsbepalingen staat; momenteel is die kwestie echter niet aan de orde.

Ter aanvulling van de door de twee eerste sprekers naar voren gebrachte standpunten, reikt hij drie denksporen aan.

In verband met het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen de — in het algemeen ongrondwettig geachte — volksraadpleging op federaal vlak en de volksraadpleging op gemeentelijk en provinciaal vlak, die toelaatbaar wordt geacht zonder dat daarvoor artikel 41 van de Grondwet hoeft te worden gewijzigd.

Het door de Raad van State in 1985 uitgebrachte advies kan op het eerste gezicht onsamenhangend overkomen. In een periode waarin artikel 41 van de Grondwet nog niet was herzien, somt de Raad van State een reeks argumenten op die pleiten tegen het grondwettige karakter van volksraadplegingen die zowel op federaal als op het vlak van deelentiteiten worden gehouden. Daarbij voert de Raad in hoofdzaak drie argumenten aan. Het eerste argument is een — nochtans bijzonder zwaarwegend — feitelijk argument, waarbij wordt gesteld dat een op federaal niveau gehouden volksraadpleging in de praktijk op hetzelfde neerkomt als een referendum. Aangezien referenda verboden zijn, moet daaruit worden afgeleid dat ook volksraadplegingen dat zijn. Een tweede argument vloeit voort uit het als volgt luidende artikel 42 van de Grondwet : « *De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie en niet enkel degenen die hen*

lité d'élaborer une loi-cadre pour organiser une consultation populaire dans certaines matières.

Le président De Decker demande si les modalités de la consultation populaire jouent un rôle important.

Le professeur Dujardin est d'avis que oui. Tout comme, en matière de référendum, la Constitution doit préciser très clairement ce qui est du ressort du législateur, de même, les modalités d'une consultation populaire sont d'une importance capitale. En outre, il y a, à l'évidence, des matières qui ne peuvent faire l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire, et d'autres matières qui peuvent être prises en considération, mais seulement moyennant certaines modalités.

Le professeur Dumont (FUSL) manifeste sa totale adhésion aux points de vue exprimés par les professeurs Verdussen et Scholsem. Pour éviter toute confusion, le professeur Dumont signale qu'il a défendu la thèse de l'admissibilité d'un référendum tout à fait exceptionnel, qui permettrait d'interroger les Belges au sujet de leur volonté de continuer à exister sous un toit étatique commun. Un référendum de ce type échappe radicalement aux prescriptions de la Constitution, mais ce n'est pas de cela qu'il est question aujourd'hui.

Il apporte trois réflexions complémentaires aux thèses exposées par les deux premiers orateurs.

En ce qui concerne la différence entre la consultation populaire au niveau fédéral, généralement jugée inconstitutionnelle, et la consultation populaire communale et provinciale, jugée admissible avant la révision de l'article 41 de la Constitution.

L'avis rendu par le Conseil d'État en 1985 peut paraître à première vue incohérent. À une époque où l'article 41 de la Constitution n'était pas encore révisé, le Conseil d'État énumère une série d'arguments à l'encontre de la constitutionnalité de la consultation populaire au niveau fédéral comme au niveau fédéré. Ces arguments sont essentiellement au nombre de trois. Le premier est un argument de fait, néanmoins particulièrement lourd, consistant à dire qu'en pratique, une consultation populaire au niveau fédéral revient au même qu'un référendum. Le référendum étant prohibé, il faut en déduire l'interdiction de la consultation populaire. Un deuxième argument est tiré de l'article 42 de la Constitution, en vertu duquel « Les membres des deux Chambres représentent la Nation et non uniquement ceux qui les ont élus. » Le Conseil d'État interprète cet article 42 comme signifiant que le constituant a choisi un régime représentatif et qu'il y aurait une incompatibi-

hebben verkozen. » Luidens de interpretatie van de Raad van State betekent dat artikel 42 dat de Grondwetgever heeft gekozen voor een representatief stelsel en dat zo'n stelsel principieel onverenigbaar is met een stelsel van directe democratie. Het derde argument verwijst naar de nog niet grondwettelijk verankerde federale loyaliteit. Op die manier slaagt de Raad van State erin een in oorsprong politiek getint argument te juridiseren door te betogen dat de federale loyaliteit impliceert dat men vermijdt om in het Belgische grondwettelijke bestel regelingen in te voeren die de communautaire koorts zouden kunnen doen opflakkeren en eventueel tot een versneld einde van de Belgische Staat kunnen leiden.

Wanneer de Raad van State het echter over de gemeentelijke en provinciale niveaus heeft, verdwijnt de gemaakte gelijkschakeling tussen referendum en volksraadpleging. De Raad maakt geen bezwaar tegen een wet die, zonder enige grondwetsherziening, een volksraadpleging op gemeentelijk of provinciaal niveau zou regelen. De volksraadpleging werd *de facto* in de nieuwe gemeentewet en in de provinciewet ingevoegd, zonder dat daarvoor is gewacht op de herziening van artikel 41 van de Grondwet.

Hoe die redenering te duiden ? Een mogelijk antwoord op die vraag kan als volgt luiden. De bevraging van de bevolking van een gemeente of van een provincie komt neer op de bevraging van een deel van de natie. Een op federaal niveau georganiseerde bevraging daarentegen, waarbij het hele kiezerskorps wordt geraadpleegd, peilt naar de mening van de dragers van de soevereiniteit. En wanneer die bekleder van de soevereiniteit een advies uitbrengt, dan zou het van hypocrisie getuigen, mocht men stellen dat het daarbij dan slechts om een eenvoudig advies zou gaan. Artikel 41 van de Grondwet is weliswaar gewijzigd om een volksraadpleging op gemeentelijk of provinciaal niveau verplicht te maken zodra een deel van de bevolking daarom verzoekt. Zulks neemt echter niet weg dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen een op beide voormelde niveaus gehouden volksraadpleging en een op federaal vlak georganiseerde volksraadpleging. Uit het feit dat men, vóór enige Grondwetswijziging, een « facultatieve » volksraadpleging op gemeentelijk en provinciaal vlak mogelijk heeft gemaakt, mag niet worden geconcludeerd dat zo'n volksraadpleging op federaal niveau — onder dezelfde voorwaarden — toelaatbaar zou zijn.

Wat artikel 42 van de Grondwet betreft

Artikel 42 sluit iedere vorm van volksraadpleging of referendum principieel niet uit, maar alleen voorzover geen enkel grondwetsartikel in soortgelijke procedures voorziet. Bekijkt men artikel 42 afzonderlijk, dan verbiedt het de toevoeging niet van een bepaling die het

lité de principe entre un régime représentatif et un régime de démocratie directe. Le troisième argument était celui de la loyauté fédérale, laquelle n'était pas encore consacrée dans la Constitution. Le Conseil d'État parvient à juridiciser un argument au départ politique en affirmant que la loyauté fédérale exige qu'on évite d'insérer dans le système constitutionnel belge des dispositifs qui pourraient attiser le clivage communautaire et éventuellement précipiter la fin de l'État belge.

Cependant, lorsque le Conseil d'État aborde les niveaux communal et provincial, l'assimilation entre référendum et consultation populaire disparaît. Il ne fait pas d'objection contre une loi organisant, sans révision de la Constitution, une consultation populaire au niveau communal ou provincial. De fait, la consultation populaire a été introduite dans la nouvelle loi communale et dans la loi provinciale sans attendre la révision de l'article 41 de la Constitution.

Comment comprendre ce raisonnement ? On peut proposer la réponse suivante. Consulter la population d'une commune ou d'une province signifie consulter une fraction de la nation. Par contre, consulter au niveau fédéral tout le corps électoral, c'est interroger le titulaire de la souveraineté. Et quand le titulaire de la souveraineté exprime un avis, il est assez hypocrite d'imaginer que ce n'est qu'un avis. S'il est vrai que l'article 41 de la Constitution a été révisé pour permettre le caractère obligatoire d'une consultation populaire au niveau communal ou provincial dès qu'une fraction de la population l'exige, il n'en demeure pas moins une nette différence entre une consultation populaire à ces niveaux et une consultation populaire au niveau fédéral. Ce n'est donc pas parce qu'on a admis la consultation populaire « facultative » aux niveaux communal et provincial avant toute révision de la Constitution qu'on peut l'admettre au niveau fédéral moyennant les mêmes modalités.

En ce qui concerne l'article 42 de la Constitution

L'article 42 de la Constitution n'exclut pas par principe toute forme de consultation populaire ou de référendum, mais uniquement dans la mesure où aucun autre article de la Constitution ne prévoit ces procédures. Considéré isolément, l'article n'interdit pas l'adjonction

houden van een volksraadpleging of van een referendum zou toestaan. De opvatting als zou er een principiële onverenigbaarheid bestaan tussen een representatief stelsel en een stelsel van directe democratie, stamt nog uit de negentiende eeuw. Men ging er destijds van uit dat de natie *in se* geen enkele wens kan uiten, maar dat alleen via haar vertegenwoordigers doen kan. Thans, in de eenentwintigste eeuw, huldigen wij een andere opvatting van wat democratie is : wij zijn van mening dat de natie zelf wel degelijk een wil kan hebben, waarmee dan op diverse wijzen rekening kan worden gehouden : het representatieve stelsel is een manier, een andere is de directe raadpleging van het kiezerskorps.

In verband met de federale loyaliteit

Aan het argument van de federale loyaliteit mag niet geheel worden voorbijgegaan, vooral als het in de bedoeling ligt de volksraadpleging op federaal vlak louter bij wet — zonder enige grondwetswijziging vooraf — te regelen. Alleen de grondwetgever kan een afweging maken van alle risico's op een mogelijke destabilisering van de Belgische Staat waartoe communautaire spanningen mogelijk kunnen leiden. De wetgevende macht, die bij gewone meerderheid uitspraak doet, kan zo'n risico niet aan.

Die drie denksporen brengen professor Dumont tot de volgende bespiegeling : als de parlementaire voorbereiding uitmondt in de conclusie dat de verklaring tot herziening van de Grondwet — inzonderheid de automatische ontbinding van de Kamer die volgt op de goedkeuring van een nieuwe verklaring tot herziening die overeenstemt met de intenties van de lopende zittingsperiode — geen ruimte biedt voor de invoering van het referendum of van de volksraadpleging, dan is de procedure tot herziening van de Grondwet misschien wel buitensporig strikt. Het grondwettelijk raamwerk zou dus vernieuwing in de weg staan, terwijl net nú de roep om directere democratische procedures zo luid klinkt. Als dat zo is, dan lijkt het interessant de procedure tot herziening van de Grondwet onder de loep te nemen, want uitgerekend daarin zou het grondwettelijk referendum kunnen worden ingebed, dat op passende wijze in de plaats zou komen van de verlamme césuur van de ontbinding van de Kamers waarin het huidige artikel 195 voorziet.

*
* *

Professor Vény (RUG) heeft op een aantal punten een afwijkende visie. De stelling als zou de organisatie van een referendum en van een volksraadpleging ongrondwettelijk zijn, werd geopperd door de afdeling wetgeving van de Raad van State en domineert tevens

d'une disposition qui autoriserait la consultation populaire ou le référendum. L'idée d'une incompatibilité de principe entre un régime représentatif et un régime de démocratie directe était une pensée héritée du 19^e siècle. On estimait à l'époque que la nation n'a pas de volonté par elle-même, mais seulement à travers ses représentants. Notre esprit démocratique du XXI^e siècle considère que la nation a bien par elle-même une volonté, dont on peut tenir compte de différentes manières : l'une d'elle est le régime représentatif, une autre consiste à consulter directement le corps électoral.

En ce qui concerne la loyauté fédérale

L'argument de la loyauté fédérale ne peut pas être complètement oublié, surtout si l'on envisage d'organiser la consultation populaire au niveau fédéral par une simple loi, sans révision préalable de la Constitution. Seul le constituant pourrait mesurer tous les risques de déstabilisation de l'État belge en raison du clivage communautaire. Le pouvoir législatif, statuant à la majorité ordinaire, ne peut assumer un tel risque.

Après ces trois réflexions, l'on pourrait formuler, selon le professeur Dumont, la considération suivante. Si les travaux parlementaires aboutissent à la conclusion qu'eu égard à la déclaration de révision de la Constitution, il n'est pas possible d'introduire ni le référendum ni la consultation populaire, la procédure de révision de la Constitution — en particulier la dissolution automatique des Chambres qu'entraîne l'adoption d'une nouvelle déclaration de révision correspondant aux intentions de la législature en cours — peut apparaître comme excessivement stricte. Le cadre constitutionnel empêche d'aller de l'avant alors qu'il existe un véritable souffle en faveur de l'introduction de procédures de démocratie plus directe. Il peut alors être intéressant de réfléchir à la procédure de révision de la Constitution, dans laquelle, précisément, pourrait être introduit le référendum constituant qui remplacerait opportunément la césure paralysante de la dissolution des Chambres que prévoit l'article 195 dans son état actuel.

*
* *

Le professeur Vény (RUG) formule sur certains points un point de vue divergent. L'opinion selon laquelle l'organisation d'un référendum et d'une consultation populaire serait contraire à la Constitution a été exprimée par la section législation du Conseil d'État et cons-

de rechtsleer en de rechtspraak. In de Grondwet is voor die zogenaamde ongrondwettelijkheid evenwel nergens een duidelijke grondslag terug te vinden : nergens verbiedt een bepaling formeel het referendum of de volksraadpleging. Bovenvermelde redenering is gebaseerd op artikel 33 van de Grondwet, maar dat artikel blijft erg vaag. Bovendien zou de ongrondwettelijkheid alleen maar voortvloeien uit het tweede lid van artikel 33, en dan nog in combinatie met artikel 42 van de Grondwet. Zo de andere sprekers daarin een impliciet verbod menen te zien, dan komt dat doordat zij aan de Grondwet een restrictieve lezing geven. Niets belet echter een ruimere lezing. Daar komt nog bij dat beide assemblees zonder aarzelen artikel 33, tweede lid, opzij hebben geschoven, telkens als het erop aankwam internationale instellingen bevoegdheden te verlenen, terwijl de Raad van State daar bij verschillende gelegenheden had tegen ingebracht dat de toewijzing van beslissingsbevoegdheden en de overdracht van nationale soevereiniteit aan internationale instanties niet met die grondwetsbepaling strookte. De assemblees hebben met dat bezwaar geen rekening gehouden en het knelpunt pas juridisch geregeld in 1970, via de herziening van artikel 25*bis* (vandaag artikel 34) van de Grondwet.

In 1982 kwam professor De Meyer in een artikel in het *Journal des Tribunaux* tot de bevinding dat het eerste lid van artikel 33 van de Grondwet terzake ook soelaas kan bieden. De vorige sprekers hebben aangevoerd dat een op federaal vlak georganiseerd referendum gevolgen heeft voor de nationale soevereiniteit, dat wil zeggen voor de bevolking als natie. Maar in artikel 33, eerste lid, staat uitgerekend dat alle machten uitgaan van « de Natie ». Kan dit artikel derhalve niet als rechtvaardigingsgrond dienen voor de invoering van bepaalde vormen van directe democratie ?

Professor Vény denkt niet dat de representatieve democratie haaks staat op een of andere vorm van directe democratie. In tal van andere landen gaat een democratisch bestel van het representatieve type overduidelijk gepaard met vormen van directe democratie, zoals volksraadplegingen, wetgevende referenda enzovoort. Beide systemen zijn volkomen verenigbaar, maar in België is het de vraag of voor dat samengaan een grondwetswijziging is vereist. In dat verband is het volgens professor Vény van belang een onderscheid te blijven maken tussen het referendum en de volksraadpleging. In twee arresten van 5 mei 1988 (Van Haast en Motte) heeft de afdeling administratie van de Raad van State in elk geval duidelijk gesteld dat de gemeenten volksraadplegingen mogen houden zonder dat daarvoor een wettelijk raamwerk bestaat.

Naast die juridische verwikkelingen is er echter ook een politiek aspect aan de hele zaak. Op federaal vlak zal het vandaag moeilijk liggen om zonder grondwetswijziging een wettelijk raamwerk te scheppen voor

titue l'opinion dominante dans la doctrine et la jurisprudence. Cependant, il n'y a pas dans la Constitution de fondement clair à cette inconstitutionnalité, pas de disposition interdisant formellement le référendum ou la consultation populaire. Le raisonnement se fonde sur l'article 33, qui est une disposition très vague. On vise même plus particulièrement l'article 33, alinéa 2 combiné avec l'article 42. Si les autres intervenants y voient une interdiction implicite, c'est parce qu'ils interprètent la Constitution de manière restrictive, mais on peut très bien l'interpréter de manière plus large. D'ailleurs, les deux assemblees n'ont pas hésité à mettre de côté l'article 33, alinéa 2, pour attribuer des pouvoirs aux institutions internationales, alors même que le Conseil d'État, à plusieurs reprises, avait souligné que l'attribution du pouvoir de décision, le transfert de la souveraineté nationale à des organes internationaux, était incompatible avec cette disposition. Les assemblees n'en ont pas tenu compte et le problème n'a été réglé sur le plan juridique qu'en 1970 par la révision de l'article 25*bis*, devenu article 34, de la Constitution.

Dans un article paru dans le *Journal des Tribunaux* de 1982, le professeur De Meyer estimait qu'on pouvait aussi se fonder sur l'article 33, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Les précédents orateurs invoquent le fait qu'un référendum au niveau fédéral concerne la souveraineté nationale, la population en tant que nation. Or, l'article 33, alinéa 1^{er}, dispose précisément que tous les pouvoirs émanent de la nation. Ne pourrions-nous pas nous servir de cet article pour admettre que certaines formes de démocratie directe soient possibles et les introduire ?

Le professeur Vény ne pense pas que la démocratie représentative s'opposerait à l'une ou l'autre forme de démocratie directe. À l'étranger, plus d'un pays connaît un système de démocratie représentative auquel sont indiscutablement liées des formes de démocratie directe, telles que consultation populaire, référendum législatif, etc. Les deux sont tout à fait conciliables, mais la question, en Belgique, est de savoir s'il faut modifier la Constitution pour permettre les deux types de démocratie. À cette question, le professeur Vény répond qu'il convient de maintenir la distinction entre référendum et consultation populaire. Le Conseil d'État, section administration a en tout cas clairement affirmé, dans deux arrêts du 5 mai 1988 (Van Haast et Motte), que la commune pouvait organiser une consultation populaire en l'absence de cadre légal.

À la question juridique s'ajoute cependant un aspect politique. Il sera assez difficile aujourd'hui de créer un cadre légal pour la consultation populaire au niveau fédéral sans une révision de la Constitution, puisqu'on a

volksraadplegingen, omdat artikel 41 ten behoeve van de gemeenten en de provincies is gewijzigd. Maar laten we de dingen opnieuw in hun context plaatsen : artikel 41 is gewijzigd om volksraadplegingen op gemeentelijk en provinciaal vlak in bepaalde gevallen verplicht te maken. Op federaal vlak hoeft dat niet noodzakelijk zo te zijn.

Tot besluit haalt professor Vény nog het grondwettelijke knelpunt aan van de constitutionele autonomie. Ook de deelgebieden zullen volksraadplegingen kunnen houden. Dan rijst de vraag wie zal mogen bepalen onder welke voorwaarden dat gebeurt. Met andere woorden : als wordt besloten om, al dan niet via een grondwetswijziging, volksraadplegingen mogelijk te maken, dan zal er ook een antwoord moeten komen op de vraag of de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest de bevoegdheid kunnen krijgen om de nadere voorwaarden te bepalen waar de op hun bevoegdheidsniveau georganiseerde volksraadplegingen aan moeten beantwoorden.

*
* *

De heer Philippe Mahoux (PS) vraagt aan professor Dumont of die niet bondig wil toelichten waarom het volgens hem aannemelijk is zonder voorafgaande grondwetswijziging een referendum te organiseren over het behoud van de Belgische Staat.

De heer Peter Vanvelthoven (SP) stelt bij de verschillende professoren uiteenlopende zienswijzen vast, naargelang zij aan de Grondwet een ruime, dan wel een enge lezing geven. Hij had graag vernomen wat er in de praktijk zou gebeuren, mocht het Parlement toch de deur openzetten voor referenda en volksraadplegingen, zonder daartoe echter de Grondwet te herzien.

De heer Charles Michel (PRL FDF MCC) zou willen weten of de grondwettelijke onmogelijkheid om referenda of volksraadplegingen te organiseren, zowel geldt voor de deelgebieden als voor het federale bestuursniveau. Met ander woorden : gelden de argumenten inzake het federale niveau *mutatis mutandis* voor de gewesten en de gemeenschappen ? Hoe zou ten andere worden opgetreden tegen een wet die volksraadplegingen mogelijk maakt ? Kan een beslissing van een parlementaire assemblee om een vraag aan (een deel van de) bevolking voor te leggen, nietig worden verklaard ? Volstaan terzake niet de reglementen van de parlementaire assemblees, aangezien die toch bepaalde praktische voorwaarden bevatten inzake de parlementaire procedure ? Met name de parlementscommissies kunnen volkomen autonoom beslissen het advies in te winnen van specialisten of mensen die bij de behandelde vraagstukken betrokken zijn. Steeds vaker organi-

modifié l'article 41 pour les communes et les provinces. Mais il faut replacer les choses dans leur contexte. L'article 41 a été modifié pour rendre la consultation obligatoire aux niveaux communal et provincial dans certains cas. Cela ne doit pas nécessairement être prévu au niveau fédéral.

Pour terminer, le professeur Vény soulève encore le problème constitutionnel de l'autonomie constitutive. La consultation populaire pourra aussi être organisée au niveau des entités fédérées. La question se posera alors de savoir qui aura la compétence d'en régler les modalités. En d'autres termes, si l'on instaure la consultation populaire, avec ou sans révision de la Constitution, il faudra décider si la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté flamande et la Région flamande doivent être compétentes pour définir les modalités des consultations populaires organisées à leur niveau.

*
* *

M. Philippe Mahoux (PS) demande au professeur Dumont s'il pourrait résumer son argumentation démontrant l'admissibilité, sans révision préalable de la Constitution, d'un référendum dont l'objet serait de se prononcer sur le maintien ou non de l'État belge

M. Peter Vanvelthoven (SP) constate une certaine différence dans l'approche des professeurs, selon qu'ils donnent à la Constitution une interprétation large ou étroite. Il aimerait savoir ce qui se passerait en pratique si le Parlement décidait quand même de rendre possible le référendum ou la consultation populaire sans réviser la Constitution.

M. Charles Michel (PRL FDF MCC) aimerait savoir si la Constitution s'oppose tout autant à l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire au niveau des entités fédérées qu'au niveau fédéral. En d'autres termes, les arguments développés pour l'État fédéral valent-ils *mutatis mutandis* pour les niveaux de pouvoir régional et communautaire ? Par ailleurs, quelle serait la sanction d'une loi qui instituerait la possibilité d'une consultation populaire ? Existe-t-il un mécanisme permettant de mettre à néant une décision des assemblées parlementaires par laquelle une question serait posée à la nation ou à une partie de celle-ci ? Enfin, ne pourrait-on pas utiliser les règlements des assemblées parlementaires, en ce qu'ils déterminent certaines modalités pratiques de la procédure parlementaire ? Il est notamment permis aux commissions de considérer en toute autonomie qu'il est bon de faire appel à l'avis de spécialistes ou personnes concernées par la

seren de commissies hoorzittingen om op til zijnde wetswijzigingen te toetsen aan de visie van de veldwerkers. Kan men daarin niet verder gaan en de hele bevolking om haar mening verzoeken ? En zo men dat doet, welke sanctie zou daar tegenover kunnen staan ?

Op de vraag in verband met de op ongrondwettelijke wetten toegepaste sancties, antwoordt *professor Vény* dat het Arbitragehof de grondwettelijkheid toetst van de wetten, decreten en ordonnances in het licht van de bepalingen inzake de bevoegdheidsverdeling en drie restrictief opgesomde grondwetsartikelen, te weten de artikelen 10, 11 en 24. In de praktijk bepaalt het Arbitragehof grotendeels zelf aan welke andere bepalingen de grondwettelijkheid van de wetten, decreten en ordonnances kan worden getoetst. Zo heeft het Hof in een arrest van 19 december 1991 geoordeeld dat het niet kon nagaan of de wetten, decreten en ordonnances strookten met artikel 33 van de Grondwet. Volgens professor Vény kan dus geen enkele instantie sancties uitspreken tegen de invoering van een wettelijk raamwerk voor referenda en volksraadplegingen. Wel mag niet uit het oog worden verloren dat het Parlement, méér nog dan om het even welke gerechtelijke instantie, bij uitstek de behoeder is van de grondwettelijkheid van onze wetgeving.

Professor Dujardin wijst nogmaals op het verschil tussen het referendum en de volksraadpleging, die geen beslissende kracht heeft. Voorts mogen we niet vergeten dat de bevolking kan worden geraadpleegd over andere dan normatieve aangelegenheden. Die precisering plaatst het debat in een ander daglicht.

Voorzitter Van der Maelen wijst erop dat professor Dujardin in zijn uiteenzetting heeft gezegd dat over « bepaalde aangelegenheden » een volksraadpleging kan worden gehouden. Bedoelt hij daarmee « niet-normatieve aangelegenheden » ?

Professor Dujardin legt uit dat bepaalde aangelegenheden normatieve aspecten hebben. Voor andere is dat dan weer helemaal niet het geval. Dat onderscheid moet voor iedereen duidelijk zijn, zoniet bestaat het gevaar dat alle aandacht wordt toegespitst op wijzigingen van normatieve aard, terwijl de volksraadpleging evengoed betrekking kan hebben op zaken die niet rechtstreeks in verband staan met het wetgevend werk.

Professor Scholsem antwoordt op de vraag in verband met de bevoegdheidsniveaus. De redenering waarbij artikel 33, tweede lid, van de Grondwet wordt gelezen in combinatie met andere grondwetsbepalingen, slaat op alle bevoegdheidsniveaus. Ten bewijze daarvan : het gestrande ontwerp tot herziening van titel III van de Grondwet, teneinde er een artikel 39*bis* in op te nemen. Als er dan al een onderscheid te maken valt, dan heeft dat betrekking op de federale loyaliteit, maar iedereen zal moeten toegeven dat dit door de Raad van State gehanteerde argument veeleer politiek

problematiek abordée. De plus en plus, les commissions ont recours à des auditions afin d'entendre les gens qui vivent sur le terrain les réformes législatives. Ne pourrait-on pas aller plus loin et poser les questions à l'ensemble de la population ? Et si cette voie était utilisée, quelle en serait la sanction possible ?

Le professeur Vény répond à la question de la sanction d'une loi inconstitutionnelle que la Cour d'arbitrage est compétente pour contrôler la constitutionnalité des lois, décrets et ordonnances au regard des règles répartitrices de compétence et de trois dispositions énumérées limitativement, à savoir les articles 10, 11 et 24 de la Constitution. En pratique, la Cour d'arbitrage détermine elle-même pour une grande partie les autres dispositions au regard desquelles la constitutionnalité des lois, décrets et ordonnances peut être contrôlée. Or, dans un arrêt du 19 décembre 1991, la Cour a jugé ne pas pouvoir contrôler la conformité des lois, décrets et ordonnances à l'article 33 de la Constitution. L'introduction d'un cadre légal pour le référendum ou la consultation populaire ne pourrait donc pas, selon le professeur Vény, être sanctionnée par un organe. Cependant, il ne faut pas oublier que le premier gardien de la constitutionnalité des lois, avant tout organe juridictionnel, est le Parlement.

Le professeur Dujardin insiste encore sur la distinction entre référendum et consultation populaire, qui n'a pas d'effet décisive. Il ne faut pas perdre de vue que la population peut être consultée sur d'autres matières que des aspects normatifs. Cette précision donne une autre coloration au débat.

Le président Van der Maelen observe que le professeur Dujardin, dans son exposé, a dit que « certaines matières » pouvaient faire l'objet d'une consultation populaire. Entend-il par là des matières non normatives ?

Le professeur Dujardin explique que certaines matières touchent à la partie normative, mais qu'il y a aussi toute une série de matières qui ne concernent pas cette partie. Cette distinction doit être bien claire dans les esprits, à défaut de quoi l'on risque de se concentrer sur les modifications de l'arsenal normatif et perdre de vue que la consultation populaire peut porter sur des aspects qui ne sont pas directement liés au législatif.

Le professeur Scholsem répond au problème des niveaux de pouvoir. Le raisonnement fondé sur la combinaison de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, avec d'autres dispositions constitutionnelles s'étend à tous les niveaux de pouvoir. Preuve en est le projet avorté de révision du titre III de la Constitution en vue d'y insérer un article 39*bis*. La seule différence qui pourrait être faite tient à l'argument de la loyauté fédérale, mais il faut bien reconnaître que cet argument utilisé par le Conseil d'État est plus à couleur politique que juridique. D'autre part, il est vrai que l'argumentation dirigée con-

dan juridisch gekleurd is. Voorts is het juist dat de tegen de invoering van het referendum ingebrachte bezwaren normatief van aard zijn. Die bezwaren zijn gebaseerd op een combinatie van verschillende grondwetsbepalingen inzake de totstandkoming van regelgeving op diverse bevoegdheidsniveaus. Bekijkt men de dingen vanuit een andere invalshoek, dan komt men terecht bij de tweede keuzemogelijkheid, de volksraadpleging, want die heeft betrekking op ontwerpen en vraagstukken die los staan van de goedkeuring van regelgeving.

Professor Dumont pikt in op de uiteenzetting van professor Vény. Die haalde een artikel van Jan De Meyer aan, waarin stond dat men zich niet al te veel zorgen moet maken over de grondwettelijkheid, aangezien artikel 33, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat alle machten uitgaan van de Natie. Het ware dus normaal dat het altijd mogelijk is alle onderdanen onverwijld om hun mening te vragen over welk onderwerp ook. Logischerwijs moet het eerste lid van dat artikel evenwel in verband worden gebracht met het tweede. Daarin wordt gepreciseerd dat de machten worden uitgeoefend « op de wijze bij de Grondwet bepaald ». Aangezien de Grondwet geen referendum toestaat, is het uitgesloten er een te organiseren.

Een referendum over de hoogst uitzonderlijke vraag of de Natie zelf nog als Natie wil voortbestaan, heeft echter niets te maken met de uitoefening van de machten in een Staat. Hier draait alles om het bestaan zelf van de Staat, zonder welke de Grondwet niet zou bestaan. In dat geval is alleen het eerste lid van artikel 33 van de Grondwet van toepassing.

Voor het overige is het mogelijk dat het Arbitragehof een wet tot invoering van een referendum zonder grondwetswijziging niet ongemoeid zou laten. Om na te gaan of er een schefftrekking bestaat tussen beide procedures, dient men de procedure voor de uitwerking van normen via een volksraadpleging met de rechten die door die procedure zouden ontstaan te vergelijken met de gebruikelijke wetgevende procedure. Indien die schefftrekking daarenboven ook een schending van de Grondwet inhoudt, zal het Arbitragehof misschien tot de bevinding komen dat hier sprake is van discriminatie.

Eventuele ongrondwettelijkheden in de reglementen van de assemblees ontsnappen daarentegen aan elke sanctie.

Professor Verdussen herhaalt dat een bij volksraadpleging goedgekeurde wet op het conto moet worden geschreven van een wetgevende macht met vier geleidingen, terwijl artikel 36 van de Grondwet slechts voorziet in een federale wetgevend macht met drie geleidingen. De bij de opmaak van de regelgeving gehanteerde procedure zou dus volkomen onregelmatig zijn. Hoe moet daartegen worden opgetreden? Het Arbitragehof is niet bevoegd voor de controle op de naleving van artikel 36 van de Grondwet bij de uitwerking van een wet. Uiteraard zullen de advocaten de discriminatie

tre le référendum est de nature normative. Elle prend appui sur la combinaison de diverses dispositions constitutionnelles relatives à la prise de normes à divers niveaux de pouvoir. Si l'on envisage les choses différemment, on aborde la seconde branche de l'alternative, à savoir la consultation populaire, qui peut en effet porter sur des projets, des questions, sans rapport avec l'adoption de normes.

Le professeur Dumont répond à l'argumentation du professeur Vény. Celui-ci a cité un article de Jan De Meyer selon lequel il ne fallait pas s'embarrasser de scrupules de constitutionnalité puisque l'article 33, alinéa 1^{er}, dispose que tous les pouvoirs émanent de la Nation. Il serait donc normal que l'on puisse toujours interroger immédiatement les nationaux sur tous les sujets possibles. La réponse qui s'impose consiste à combiner l'alinéa 1^{er} avec l'alinéa 2. Ce dernier ajoute que les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution. La Constitution ne permettant pas le référendum, elle l'exclut par conséquent.

Un référendum tout à fait exceptionnel permettant à la Nation de dire si oui ou non elle veut encore exister comme telle, ne porte pas sur l'exercice des pouvoirs dans l'État, mais bien sur l'existence même de l'État comme préalable à la Constitution. Seul s'applique ici l'alinéa 1^{er} de l'article 33 de la Constitution.

En ce qui concerne la sanction d'une loi permettant l'organisation du référendum sans modification de la Constitution, il est possible que la Cour d'arbitrage ne restera pas indifférente. Il s'agira de comparer, d'une part, la procédure d'élaboration des normes par consultation populaire, avec les droits que cette procédure créerait, et, d'autre part, la procédure législative ordinaire. La distinction étant combinée avec une violation de la Constitution, la Cour d'arbitrage pourrait conclure à une discrimination.

Par contre, une inconstitutionnalité contenue dans le règlement des assemblees échappe à toute sanction.

Le professeur Verdussen répète qu'une loi adoptée à la suite d'une consultation populaire serait adoptée par un pouvoir législatif à quatre branches, alors que l'article 36 de la Constitution énonce que le pouvoir législatif fédéral a trois branches. La procédure d'élaboration de la norme serait dès lors affectée d'un vice d'irrégularité tout à fait contestable. Comment le sanctionner? La Cour d'arbitrage n'est pas compétente pour contrôler la conformité d'une loi par rapport à l'article 36 de la Constitution. Les plaideurs tenteront évidemment d'utiliser les articles 10 et 11 pour essayer de prouver

trachten aan te tonen door te verwijzen naar de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, maar dat zal heel wat verbeelding vergen. Er zijn al vergeefse pogingen ondernomen om in het licht van de totstandkoming van een wet proceduregebreken in te roepen voor het Arbitragehof (bijvoorbeeld : een voorontwerp van wet werd niet aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd), maar het Arbitragehof heeft zichzelf telkens onbevoegd geacht om op die grondslag een nietigverklaring uit te spreken.

Een gecombineerde lezing van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet en artikel 127 van de Grondwet, waarin een nadere omschrijving wordt gegeven van de geledingen van de wetgevende macht op gemeenschaps- en gewestniveau, leert ons dat de organisatie van een referendum of een volksraadpleging op gemeenschaps- en op gewestniveau al even ongrondwettelijk is als op federaal niveau.

Evenmin lijkt het makkelijk een referendum of een volksraadpleging te organiseren via de reglementen van de assemblees. Artikel 60 van de Grondwet biedt de assemblees weliswaar de mogelijkheid hun eigen huishoudelijk reglement uit te werken zodat zij hun bevoegdheden onverkort kunnen uitoefenen. Maar het artikel kan moeilijk worden uitgelegd als een vrijgeleide om zelfs volksraadplegingen te houden. Bovendien rijst de vraag hoe een volksraadpleging concreet kan worden georganiseerd zonder tegelijk te bepalen wie eraan mag deelnemen (alleen de Belgen of zowel de Belgen als de vreemdelingen?). Hier staan politieke rechten op het spel die alleen bij de Grondwet — of op zijn minst bij een wet — kunnen worden geregeld. Zo ook zou het onaanvaardbaar zijn dat via een reglement van een assemblee wordt bepaald dat de deelname aan een volksraadpleging al dan niet verplicht is. Het beginsel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen en de straffen maakt het daarenboven onmogelijk strafrechtelijke sancties op te leggen aan wie niet aan de raadpleging heeft deelgenomen.

Voorzitter De Decker wil weten of in een reglement van een assemblee dan weer wel mag worden bepaald hoe verzoekschriften worden afgehandeld. Bijvoorbeeld : mag een assemblee in haar reglement een kwantitatieve minimumdrempel vastleggen voor het al dan niet verplicht houden van een debat inzake verzoekschriften ?

Professor Verdussen antwoordt bevestigend. Een dergelijke bepaling in het reglement houdt immers geen verplichting in voor de burgers.

Professor Vény heeft nog een opmerking in verband met de controle op de grondwettelijkheid. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de wet tot instelling van een algemeen raamwerk voor het referendum of de volksraadpleging (waarvan het Arbitragehof in principe niet de grondwettelijkheid mag toetsen) en, anderzijds, het feit dat die wet een

qu'il y a discrimination, mais il faudra beaucoup d'imagination. On a déjà invoqué en vain devant la Cour d'arbitrage des vices de procédure — l'avant-projet de loi n'avait pas été soumis à la section de législation du Conseil d'État — dans l'élaboration de la loi. La Cour d'arbitrage s'est estimée incompétente pour prononcer une annulation sur cette base.

Si l'on combine l'article 33, alinéa 2, de la Constitution et l'article 127, qui définit les branches du pouvoir législatif communautaire et régional, l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire est tout aussi inconstitutionnelle au niveau des communautés et régions qu'à l'échelon fédéral.

Il serait difficile d'organiser un référendum ou une consultation populaire par la voie des règlements d'assemblées. L'article 60 de la Constitution a en effet pour but de permettre aux assemblées de s'organiser de façon interne, pour faire face à leurs attributions. Il peut difficilement être interprété jusqu'à permettre d'organiser une consultation. De plus, comment organiser concrètement une consultation populaire sans, par exemple, déterminer qui — seuls les Belges ou les Belges et les étrangers — pourra y participer ? Il s'agit d'une question relative aux droits politiques à laquelle seule la Constitution, ou à tout le moins une loi, pourrait répondre. De même, on ne peut admettre qu'un règlement d'assemblée règle la question de l'obligation ou non de participer à la consultation. Il ne pourrait non plus prévoir de sanctions pénales en cas de non-participation, compte tenu du principe de légalité des incriminations et des peines.

Le président De Decker demande si un règlement d'assemblée pourrait, par contre, déterminer la suite à réserver à des pétitions. À titre d'exemple, le règlement pourrait contenir un seuil quantitatif à partir duquel l'assemblée doit provoquer un débat sur le sujet.

Le professeur Verdussen répond par l'affirmative car, ce faisant, le règlement n'impose aucune obligation aux citoyens.

Le professeur Vény ajoute une observation au contrôle de constitutionnalité. Il faut bien distinguer, d'une part, la loi fixant le cadre légal du référendum ou de la consultation populaire, dont la Cour d'arbitrage ne peut en principe contrôler la constitutionnalité et, d'autre part, le fait que cette loi instituerait un référendum législatif correctif qui permettrait aux citoyens de modifier ou abro-

correctief wetgevend referendum zou instellen (dat wil zeggen : een referendum waarbij de bevolking een wet zou kunnen wijzigen of opheffen). In laatstgenoemd geval zou het non-discriminatiebeginsel kunnen worden ingeroepen.

Mevrouw Kathleen van der Hooft (VLD) heeft uit de uiteenzettingen van de professoren Dujardin en Vény onthouden dat de volksraadpleging niet strookt met de Grondwet. Zij had graag van hen gehoord hoe zij de organisatie van een volksraadpleging op gemeenschapsniveau zien, inzonderheid wanneer ze plaatsvindt op het tweetalige grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. En hoe kan op gewestelijk vlak een volksraadpleging worden gehouden over aangelegenheden waarvoor een samenwerkingsakkoord is vereist (bijvoorbeeld : waterzuivering, infrastructuur, ...)?

De heer Hugo Vandenberghe (CVP) heeft al tal van overtuigende argumenten gehoord, maar van sommige ontsnapt hem de juridische draagwijdte. Opvallend vond hij de vraag in verband met de afstraffing van de ongrondwettelijkheid van een wet, alsof men met de gedachte speelt de Grondwet naast zich neer te leggen. Alleszins een vreemde redenering in een rechtsstaat met een hiërarchisch systeem van normen ... Nog verbazender wordt het wanneer het antwoord op die vraag luidt dat daartegen niet kan worden opgetreden. Wat is dan nog de betekenis van het algemene beginsel van de « *rule of law* »? In een rechtstaat heerst een logica waarbij een juridische leemte, *in casu* regels zonder sancties, wordt opgevuld door te zoeken hoe niettemin bestraffend kan worden opgetreden. De rechtspraak wijst in zulke aangelegenheden de weg. Welnu, de jongste twintig jaar blijkt uit de jurisprudentie van het Arbitragehof, de Raad van State en het Hof van Cassatie dat steeds meer sancties worden opgelegd in aangelegenheden waarin dat vroeger niet het geval was.

Concreet werd via de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in een eerst vorm van controle voorzien. Met de opname van het referendum in de wetgevende procedure hoeft de argumentatie niet langer uitsluitend te zijn gebaseerd op de bepalingen inzake de nationale soevereiniteit, maar komen ook andere artikelen van de Grondwet daarvoor in aanmerking, zoals die met betrekking tot de uitoefening van de wetgevende macht door de Kamer en de Senaat. Bovendien bestaat er een andere soort van sanctie om op te treden tegen de organisatie van een referendum als onderdeel van de wetgevende procedure, te weten de interpretatie die het Europees Hof voor de rechten van de mens geeft van het begrip « wet ». Uiteraard moet in dat geval een normatieve procedure in het geding zijn met een impact op de rechten en de vrijheden die zijn opgenomen in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Op grond van

ger une loi. Dans ce dernier cas, le principe de non discrimination pourrait être invoqué.

Mme Kathleen van der Hooft (VLD) a retenu des exposés des professeurs Dujardin et Vény que la consultation populaire était compatible avec la Constitution. Elle aimerait savoir comment ils conçoivent son organisation au niveau des communautés, en particulier sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale. Comment pourrait-on organiser aussi une consultation au niveau régional, sur des matières devant faire l'objet d'un accord de coopération obligatoire, telles que l'épuration des eaux ou les infrastructures?

M. Hugo Vandenberghe (CVP) estime qu'il a entendu des arguments convaincants, mais aussi certains arguments dont la portée juridique lui échappe. Il est assez remarquable qu'on ait posé la question de la sanction de l'inconstitutionnalité d'une loi, comme si on se demandait si on pouvait envisager de ne pas tenir compte de la Constitution. C'est un raisonnement étrange dans un État de droit où il existe une hiérarchie des normes. C'est encore plus étonnant quand on entend répondre qu'il n'y a pas de sanction. Quelle est donc la signification du principe général de la « *rule of law* »? Il y a une dynamique dans l'État de droit, selon laquelle, face à un vide juridique concernant des règles qui, *a priori*, n'auraient pas de sanctions, l'évolution va toujours vers l'application d'une sanction. La jurisprudence va de l'avant. Or, ces vingt dernières années, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'État, de la Cour de cassation, va dans le sens de l'instauration de plus en plus de sanctions dans des matières sur lesquelles on ne revenait pas précédemment.

Concrètement, un premier type de contrôle a été envisagé avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Avec le référendum qui intervient dans le processus législatif, on peut formuler ses moyens non seulement à la lumière des dispositions relatives à la souveraineté nationale, mais aussi sur la base d'autres articles de la Constitution, qui concernent l'exercice du pouvoir législatif par la Chambre et le Sénat. En outre, il existe un autre type de sanction pour le référendum intervenant dans le processus législatif : elle réside dans l'interprétation du mot « loi », telle qu'elle résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il doit évidemment s'agir d'un processus normatif ayant un impact sur les droits et libertés énumérés dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En vertu du principe de la « *rule of law* », on peut en effet contester l'élaboration de la loi en plaçant que celle-ci n'a pas été conforme à la ma-

het beginsel van de « *rule of law* » kan immers worden aangevoerd dat een wet niet volgens de door de Grondwet voorgeschreven procedure werd uitgewerkt. Aangezien sommige bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voorrang hebben en van rechtstreekse toepassing zijn, kan die exceptie voor alle hoven en rechtbanken worden opgeworpen.

Meer op politiek vlak mag niet worden vergeten dat de Grondwet de minderheden en de individuele burgers een aantal waarborgen biedt, die bovendien eigen zijn aan een Staat met een complexe structuur. De invoering van een procedure die de heersende opinie het laatste woord geeft, kan ernstige juridisch-politieke moeilijkheden met zich brengen.

Op het einde van de vorige zittingsperiode is een lijst van voor herziening vatbare grondwetsartikelen opgesteld. Het voorstel om de Grondwet te herzien teneinde referenda mogelijk te maken, is toen uitdrukkelijk verworpen. Men kan dus moeilijk beweren dat er terzake onduidelijkheid heerst. Evenmin kan worden gesteld dat de wetgever inzake het referendum de gebruikelijke interpretatie aanhoudt, want hij trekt samen met de heersende opinie aan één zeel. Het is uit den boze de beslissingen van de Kamer en de Senaat naast zich neer te leggen. Zo er terzake geen uitdrukkelijke sancties bestaan, mag de wetgever kennelijk doen wat hem goedgebeurt. Maar de Kamer en de Senaat moeten zich bij hun interpretatie van de Grondwet wel beperken tot de artikelen die voor herziening vatbaar zijn.

Tot slot gaat de heer Vandenberghe uitvoerig in op de mogelijkheid een onderscheid te maken tussen een referendum dat past in een regelgevend raamwerk en een volksraadpleging. De argumenten volgens welke een volksraadpleging grondwettelijk evenmin kan, lijken hem niet doorslaggevend. Wel bestaat op zijn minst fundamentele twijfel over de verenigbaarheid van de volksraadpleging met de Grondwet. Aangezien een en ander eveneens op twee verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd, is het de taak van het Parlement terzake al dan niet in een wetgevend raamwerk te voorzien.

De heer Georges Dallemagne (PSC) vraagt zich af hoe het referendum of de volksraadpleging een plaats kunnen krijgen in ons zo ingewikkelde grondwettelijk bestel. Dreigt de invoering van een referendum de in de Grondwet opgenomen evenwichten niet uit balans te brengen ? Volstaat het gewoon een aantal begrippen te weren om het probleem op te lossen ?

Mevrouw Dalila Douifi (SP) brengt in herinnering dat een aantal professoren de mogelijkheid hebben verdedigd zonder voorafgaande grondwetswijziging volksraadplegingen te organiseren over niet-normatieve aangelegenheden. Betekent zulks dat alleen de wetgever terzake initiatieven kan nemen ?

nière prescrite par la Constitution. Vu la primauté et l'effet direct de certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, l'exception peut être soulevée devant tous les cours et tribunaux.

Sur un autre plan, plus politique, il ne faut pas perdre de vue que la Constitution consacre une série de garanties pour les minorités et pour les citoyens individuels et que ces garanties sont prévues dans un État dont la composition est complexe. L'instauration d'un procédé donnant le dernier mot à l'opinion dominante risque de donner lieu à des questions juridico-politiques importantes.

À la fin de la législature précédente a été dressée la liste des articles de la Constitution ouverts à révision. La proposition d'ouvrir la Constitution à révision pour instaurer la possibilité d'un référendum a été expressément rejetée. On ne peut donc pas dire que la situation ne soit pas claire. On ne peut pas dire que le législateur se livre à une interprétation d'usage en ce qui concerne le référendum, qu'il confirme l'opinion dominante. Ce qui a été voté à la Chambre et au Sénat constitue un élément dont on doit tenir compte. En l'absence de sanction prévue expressément, on dit que le législateur fait ce qu'il veut. Mais la Chambre et le Sénat ne peuvent interpréter la Constitution qu'à la lumière des articles ouverts à révision.

Pour finir, M. Vandenberghe abonde dans le sens qu'une distinction peut être faite entre un référendum fonctionnant dans un cadre normatif et une consultation populaire. Les arguments soutenant que la consultation populaire est également exclue par la Constitution ne lui semblent pas décisifs. Le moins que l'on puisse dire est qu'il existe des doutes fondamentaux quant à l'incompatibilité de la consultation populaire avec la Constitution. Dans la mesure où deux interprétations différentes sont également possibles, il appartient au Parlement de décider d'élaborer ou non un cadre légal.

M. Georges Dallemagne (PSC) s'interroge sur la manière dont on pourrait intégrer le référendum ou la consultation populaire dans notre système constitutionnel complexe. L'introduction du référendum ne risquerait-elle pas de bouleverser l'ensemble d'équilibres contenus dans la Constitution ? La simple exclusion de certains termes suffirait-elle à résoudre le problème ?

Mme Dalila Douifi (SP) rappelle que certains professeurs ont défendu la possibilité d'instaurer la consultation populaire pour des matières non normatives sans révision préalable de la Constitution. Cela signifie-t-il que l'initiative appartient au seul législateur ?

Mevrouw Mia de Schamphelaere (CVP) is verontrust over het ontbreken van sancties mocht een ongrondwettelijk referendum worden gehouden. Zou een gewest of een gemeenschap bij het Arbitragehof geen rechtsvordering kunnen instellen wegens schending van de grondwetsbepalingen die het wetgevingsproces regelen en die in bescherming van de minderheden voorzien, inzonderheid de « alarmbelprocedure » ? Gaat het hier niet om bevoegdheidsverdelende regels en over evenwichtsverbreking, omdat de gewone procedurele waarborgen niet in acht zijn genomen ?

Mevrouw Nathalie de T'Serclaes (PRL FDF MCC) vraagt of men uit de artikelen 33 en 36 van de Grondwet niet kan afleiden dat de Kamers — zonder daarom hun normatieve bevoegdheid over te dragen — de bevolking mogen raadplegen om zich te laten voorlichten vooraleer ze wetgevende beslissingen treffen ? De Kamers organiseren al hoorzittingen met de vertegenwoordigers van de civiele maatschappij; zouden zij om meer inzicht te verwerven daarom ook geen volksraadpleging mogen houden ?

Professor Verdussen snijdt het vraagstuk aan van het Europees Verdrag tot bescherming van de mensenrechten. Dat Verdrag erkent de fundamentele rechten en voorziet in de mogelijkheid dat de Staten die beperken, op voorwaarde dat die beperkingen worden vastgelegd in een wet. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft het woord « wet » zeer ruim geïnterpreteerd. Het omvat elke norm, voorzover die duidelijk, voorspelbaar en algemeen is. Een koninklijk besluit kan zeer goed beantwoorden aan die definitie. Het zou dus vergeefs zijn die weg in te slaan.

Als wordt beslist een volksraadpleging te houden, op welke wijze dan ook, zal men tegemoet moeten komen aan het probleem van het communautaire evenwicht. Daarbij zijn diverse oplossingen mogelijk : alle raadplegingen over een aantal thema's verbieden, een deelnamequorum bepalen als de raadpleging facultatief is (moet het quorum het hele land beslaan of zijn beperkingen tot de gewesten of gemeenschappen mogelijk ?), het resultaat bepalen (wordt het bepaald ten opzichte van het hele grondgebied of kijkt men naar de gewesten of gemeenschappen ?). Die vragen raken de concrete regels voor de organisatie van de volksraadpleging.

De Kamers hebben het recht om opheldering te krijgen, maar er is een marge tussen het inwinnen van adviezen en het organiseren van een volksraadpleging die tot doel heeft de algemene mening van de hele Belgische bevolking in te winnen. De opzet is verschillend.

De heer Georges Dallemagne (PSC) vraagt of het niet illusoir is te denken dat het communautaire evenwicht kan worden bewaard door bepaalde thema's uit te sluiten. Hebben alle thema's uiteindelijk geen communautair aspect ?

Mme Mia de Schamphelaere (CVP) s'inquiète de l'absence de sanction pour l'organisation d'un référendum inconstitutionnel. Une région ou une communauté ne pourrait-elle pas agir devant la Cour d'arbitrage pour violation des dispositions de la Constitution qui règlent la procédure législative et prévoient la protection des minorités, notamment la procédure de « sonnette d'alarme » ? N'y a-t-il pas là une question de règles répartitrices de compétences ou de rupture d'égalité parce que les garanties normales de procédure n'ont pas été suivies ?

Mme Nathalie de T'Serclaes (PRL FDF MCC) demande si l'on ne pourrait pas tirer de la combinaison des articles 33 et 36 de la Constitution que les Chambres peuvent, sans aller jusqu'à transférer leur pouvoir normatif, consulter la population pour les éclairer dans des décisions législatives. Puisque les Chambres organisent déjà des auditions des représentants de la société civile, ne pourraient-elles pas organiser une consultation populaire pour s'éclairer ?

Le professeur Verdussen aborde la question de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette Convention reconnaît des droits fondamentaux et prévoit la possibilité pour les États d'y apporter des restrictions, à la condition qu'elles soient établies par une loi. La Cour européenne des droits de l'homme a donné, au mot loi, une interprétation très large. Elle vise toute norme, pour autant qu'elle soit claire, prévisible et générale. Un arrêté royal peut très bien répondre à cette définition. Il paraît donc inutile de suivre cette voie.

Si l'on décide d'organiser, par une voie ou une autre, une consultation populaire, il faudra rencontrer le problème des équilibres communautaires. Plusieurs solutions sont possibles : l'interdiction de toute consultation sur un certain nombre de thèmes, la détermination d'un quorum de participation si la consultation est facultative (le quorum doit-il s'étendre à tout le pays ou admet-on un fractionnement entre régions, entre communautés ?), la détermination du résultat (se détermine-t-il sur l'ensemble du territoire ou prend-on en compte les régions ou les communautés ?). Ces questions touchent aux modalités concrètes de l'organisation de la consultation populaire.

Les Chambres ont le pouvoir de s'éclairer, mais il y a une marge entre recueillir des avis et organiser une consultation populaire visant à recueillir l'avis global de toute la population belge. La démarche est différente.

M. Georges Dallemagne (PSC) demande s'il n'est pas illusoire de penser préserver les équilibres communautaires en excluant certains thèmes. Tous les thèmes n'ont-ils pas en définitive un aspect communautaire ?

Voorzitter De Decker antwoordt dat in de andere Staten bepaalde aangelegenheden traditioneel uitgesloten zijn, zoals de openbare vrijheden.

Professor Verdussen geeft het voorbeeld van een referendum waarbij de vraag wordt gesteld of het nodig is de wet op het racisme op te heffen. Zo'n referendum is onontvankelijk voorzover het ingaat tegen een fundamenteel recht en tegen internationale verdragen.

De heer Philippe Mahoux (PS) vraagt of de lijst van uitgesloten thema's in de Grondwet zou moeten staan.

Voorzitter Van der Maelen borduurt voort op de idee van de heer Dallemagne. Een thema dat niets te maken heeft met de verdeling van de bevoegdheden kan niettemin een communautair gevoelige snaar raken. Er is het voorbeeld van de tabaksreclame. Zijn er technieken om die klippen te omzeilen ?

Professor Verdussen antwoordt dat er inhoudelijk twee grenzen zijn : de fundamentele rechten en de verdeling van de bevoegdheden, in die zin dat een overheid maar een referendum kan organiseren binnen de grenzen van haar eigen bevoegdheden. De wet zou moeilijk grenzen kunnen trekken om het geschetste soort plaatje te voorkomen.

Voorzitter Van der Maelen merkt op dat men ook referendums moet voorkomen die een andere bevoegdheidsverdeling voorstellen. In 1992-1993 is er aan Franstalige zijde een beweging geweest die ernaar streefde een raadpleging te houden over de communautaire akkoorden.

Professor Verdussen merkt op dat als men toestaat dat een volksraadpleging deel uitmaakt van de procedure tot herziening van de Grondwet, het mogelijk moet zijn een voorstel tot wijziging van de bevoegdheidsverdeling aan de bevolking voor te leggen.

Als wordt toegestaan dat de Grondwet moet worden herzien, zou *de heer Philippe Mahoux* (PS) graag weten of de uitzonderingen in de Grondwet zelf of in een wet moeten worden ingeschreven ?

Volgens *professor Verdussen* moeten de uitzonderingen in de Grondwet worden opgenomen. In Italië wordt een procedure voor een afschaffend referendum georganiseerd bij artikel 75 van de Grondwet. Sommige voorwaarden voor de ontvankelijkheid van het referendum zijn bepaald bij de Grondwet zelf. Het tweede lid van dat artikel sluit een aantal thema's uit.

De heer Hugo Vandenberghe (CVP) is van oordeel dat de verwijzing naar de wet niet terzake doet. Wanneer het EVRM gewag maakt van de wet, betreft het inderdaad de materiële norm en niet de formele wet.

Indien de wetgever evenwel het grondwettelijk vastgelegde totstandkomingsproces van de wet niet heeft gevolgd, kan dit door het EHRM worden aangegrepen om de betrokken staat te veroordelen. Dit is weliswaar

Le président De Decker répond que, dans les autres États, certaines matières sont traditionnellement exclues, telles que les libertés publiques.

Le professeur Verdussen donne l'exemple d'un référendum posant la question de la nécessité d'abroger la loi sur le racisme. Ce référendum a un objet irrecevable dans la mesure où il va à l'encontre d'un droit fondamental et de conventions internationales.

M. Philippe Mahoux (PS) demande si la liste des thèmes exclus devrait figurer dans la Constitution.

Le président Van der Maelen poursuit l'idée de M. Dallemagne. Un thème qui n'a rien à voir avec la répartition des compétences peut néanmoins heurter les sensibilités communautaires. Prenons l'exemple de la publicité pour le tabac. Des techniques permettraient-elles d'éviter ces écueils ?

Le professeur Verdussen répond qu'il y a deux limites en terme de contenu : les droits fondamentaux et la répartition des compétences, en ce sens qu'une autorité ne peut organiser de référendum que dans les limites de ses propres compétences. Il paraît difficile que la loi puisse poser des limites permettant d'éviter le cas de figure évoqué.

Le président Van der Maelen remarque qu'il convient aussi d'éviter les référendums proposant une autre répartition des compétences. Il y a eu en 1992-1993 un mouvement du côté francophone qui visait à organiser une consultation sur les accords communautaires.

Le professeur Verdussen fait remarquer que, si l'on admet l'insertion d'une consultation de la population dans la procédure de révision de la Constitution, il devrait être possible de soumettre à la population une proposition de modification de la répartition des compétences.

M. Philippe Mahoux (PS) aimerait savoir si, lorsqu'on admet qu'il faut réviser la Constitution, les exceptions doivent être inscrites dans la Constitution elle-même ou dans une loi.

À l'avis du *professeur Verdussen*, les exceptions doivent se trouver dans la Constitution. En Italie, une procédure de référendum abrogatif est organisée par l'article 75 de la Constitution. Certaines conditions de recevabilité de ce référendum sont définies par la Constitution elle-même. Le deuxième alinéa de cet article exclut un certain nombre de thèmes.

M. Hugo Vandenberghe (CVP) estime que la référence à la loi n'est pas pertinente. Lorsque la Convention européenne des droits de l'homme évoque la loi, elle vise en effet la norme matérielle et non la loi formelle.

Toutefois, si le législateur n'a pas respecté le processus d'élaboration de la loi prévu par la Constitution, la CEDH peut s'en prévaloir pour condamner l'État concerné. Cette procédure est, il est vrai, très exception-

bijzonder exceptioneel, aangezien een staat slechts hoogst zelden een dergelijke inbreuk begaat.

Professor Dujardin acht het op dit ogenblik niet realistisch de gemeenschappen de bevoegdheid te verlenen om volksraadplegingen te organiseren. Volksraadplegingen kunnen wel worden georganiseerd door de overheden die hun bevoegdheid over een bepaald territorium uitoefenen. Het gaat derhalve om de Staat, de gewesten, de provincies en de gemeenten.

Ook indien men zich voor de organisatie van volksraadplegingen door de gemeenschappen baseert op de taalgebieden, blijft nader onderzoek noodzakelijk.

Kunnen volksraadplegingen worden georganiseerd over aangelegenheden die worden geregeld in een bijzondere wet ? Dit lijkt niet op enig bezwaar te stuiten, aangezien de volksraadpleging slechts een louter consultatief karakter heeft.

Professor Vény herhaalt dat de invoering van een volksraadpleging geen herziening van de Grondwet vergt. Indien het Parlement of de regering gedwongen zijn gevolg te geven aan een vraag tot het organiseren van een volksraadpleging, zou, naar analogie met artikel 41 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en de provinciale volksraadpleging, een herziening van de Grondwet wel noodzakelijk zijn. Indien het Parlement en de regering de vrijheid behouden om al dan niet in te gaan op die vraag, volstaat een wettelijke regeling.

Professor Scholsem merkt op dat de standpunten misschien ver uiteen lijken te liggen, maar dat er feitelijk talrijke raakvlakken zijn.

Men moet er echter op toezien dat de begrippen « volksraadpleging » en « referendum » niet dooreen worden gehaald.

Als thema's van een referendum of van een volksraadpleging worden uitgesloten, rijst de vraag wie de wettelijkheid van het referendum of de volksraadpleging toetst. Dat probleem heeft in Italië aanleiding gegeven tot een overvloedige en ingewikkelde rechtspraak.

Professor Dumont onderstreept dat de volksraadpleging en het referendum geduchte middelen zijn. Men moet voorkomen dat die instrumenten worden gemanipuleerd. Daarom moet de Grondwet zelf een antwoord geven op de talrijke vragen in verband met die instrumenten van directe democratie. Wie mag het initiatief nemen, wanneer, wie heeft het recht te worden geraadpleegd, waarover mogen voor een referendum in aanmerking komende vragen worden gesteld, wat is het deelnamequorum, wie gaat de regelmatigheid van de vragen en verrichtingen controleren ? De wetgevende macht mag hier zelf niet op antwoorden zonder een grondwettelijke machtiging.

Volgens de professor zou men moeten nadenken over het belang van een invoering van het referendum

nelle, étant donné qu'il est très rare qu'un État se rende coupable d'une telle infraction.

Le professeur Dujardin estime qu'il est irréaliste, pour le moment, d'habiliter les communautés à organiser des consultations populaires. Celles-ci peuvent par contre être organisées par les autorités, à savoir l'État, les régions, les provinces et les communes, qui exercent leur compétence sur un territoire déterminé.

Même si l'on se fondait sur les régions linguistiques pour faire organiser des consultations populaires par les communautés, il faudrait procéder à une analyse plus approfondie.

Peut-on organiser des consultations populaires sur des matières réglées par une loi spéciale ? Cela ne semble poser aucun problème, la consultation populaire ayant un caractère purement consultatif.

Le professeur Vény répète que l'instauration de la consultation populaire ne requiert pas de révision de la Constitution. En revanche, si le Parlement ou le gouvernement étaient obligés de faire droit à une demande d'organisation d'une consultation populaire, il faudrait, par analogie avec l'article 41 de la Constitution relatif aux consultations populaires communale et provinciale, procéder à une révision de la Constitution. Si le Parlement ou le gouvernement restent libres de donner suite ou non à une telle demande, une disposition légale suffit.

Le professeur Scholsem fait remarquer que, si les points de vue peuvent paraître éloignés, en réalité les points de convergence sont nombreux.

Il faut cependant veiller à ne pas mélanger les notions de « consultation populaire » et de « référendum ».

Lorsqu'on exclut des thèmes d'un référendum ou d'une consultation populaire, la question se pose de savoir qui contrôle la légalité du référendum ou de la consultation populaire. Ce problème a donné lieu en Italie à une jurisprudence abondante et complexe.

Le professeur Dumont souligne que la consultation populaire et le référendum constituent des moyens redoutables. Il faut éviter que ces instruments soient manipulés. C'est pourquoi la Constitution elle-même doit répondre aux nombreuses questions liées à ces instruments de la démocratie directe. Qui peut prendre l'initiative, à quel moment, qui a le droit d'être consulté, quel est le domaine des questions référendables, quel est le quorum de participation, qui va contrôler la régularité des questions et des opérations ? Le pouvoir législatif ne peut répondre lui-même à ces questions sans une habilitation constitutionnelle.

Selon le professeur, il faudrait réfléchir à l'intérêt d'introduire le référendum au niveau de la procédure de

op het vlak van de procedure van de grondwetsherziening. Er zijn argumenten om de legitimiteit van een grondwetgevend referendum te rechtvaardigen : zo'n referendum is beperkt tot het essentiële, het stelt de dragers van de soevereiniteit in staat zich al dan niet akkoord te verklaren met de meest fundamentele voorschriften die de werking van hun Staat regelen; er is een automatisme, waardoor de mogelijkheden tot manipulatie worden geëlimineerd. Men kan bepalen dat drie meerderheden vereist zijn : op federaal vlak, op Vlaams vlak en op Franstalige vlak.

Wat de afbakening van het domein van de vraagstelling betreft, is de uitsluiting van het wezen van de fundamentele rechten in de politieke filosofie bijzonder goed te rechtvaardigen. De eerbiediging van het wezen van de fundamentele rechten is immers een voorwaarde voor de democratie. Het is niet gezond dat de bevolking zich door middel van een referendum moet uitspreken over de vraag of men voor of tegen de wederinvoering van de doodstraf is. Daar komen nog de bezwaren bij die voortvloeien uit onze internationale verplichtingen en die door professor Verdussen in herinnering worden gebracht.

De eventuele invoering van referendumprocedures op het vlak van de gemeenschappen en de gewesten doet de vraag rijzen naar de keuze voor grondwettelijke autonomie. De grondwetsartikelen die een uitbreiding van de grondwettelijke autonomie tot dat gebied mogelijk maken, kunnen momenteel niet worden herzien. Toch kan daar een interessante weg worden verkend : komt het de gemeenschappen en de gewesten niet zelf toe te beslissen over de invoering van referendumprocedures ?

Voorzitter De Decker merkt op dat zulks voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een probleem zou doen rijzen.

*
* *

De heer Luc Paque (PSC) wijst op de recente « Copernicus-enquête » en wil weten in hoeverre die kan worden beschouwd als een volksraadpleging.

Professor Dumont definieert een volksraadpleging als een procedure waarbij een advies wordt gevraagd aan het geheel van het kiezerskorps. Een openbare enquête echter stelt een aantal documenten ter beschikking van de bevolking en biedt eenieder die interesse heeft voor die aangelegenheid de mogelijkheid die documenten te raadplegen en aan de bevoegde overheid zijn opmerkingen ter zake te bezorgen. Die enquête richt zich niet tot alle burgers van de Staat, wel tot bepaalde segmenten van de bevolking.

Professor Elchardus wenst een kanttekening te maken : hoewel een volksraadpleging in principe de gehe-

revisie van de Constitution. Il existe des arguments pour justifier la légitimité d'un référendum constituant : un tel référendum est limité à l'essentiel, il permet aux titulaires de la souveraineté d'exprimer ou non leur adhésion aux règles les plus fondamentales qui régissent leur État; il y a un automatisme, ce qui élimine les possibilités de manipulation. On peut prévoir que trois majorités sont requises, à savoir une majorité au niveau fédéral, au niveau flamand et au niveau francophone.

En ce qui concerne la délimitation du domaine des questions qui peuvent être posées, l'exclusion de la substance des droits fondamentaux se justifie extrêmement bien en philosophie politique. En effet, le respect de la substance des droits fondamentaux conditionne la démocratie. Il n'est pas sain que la population s'exprime par référendum sur la question de savoir si l'on est pour ou contre le retour de la peine de mort. À cela s'ajoutent les objections tirées de nos obligations internationales, rappelées par le professeur Verdussen.

L'éventuelle introduction de procédures de référendum au niveau des communautés et des régions pose la question du recours à l'autonomie constitutive. Les articles de la Constitution permettant d'élargir l'autonomie constitutive à ce domaine ne peuvent pas être révisés actuellement. Il y aurait là cependant une voie intéressante à creuser : ne faut-il pas laisser aux communautés et régions le soin de décider elles-mêmes de l'introduction de procédures de référendum ?

Le président De Decker fait remarquer que cela poserait problème pour la Région de Bruxelles-Capitale.

*
* *

M. Luc Paque (PSC) cite la récente enquête sur le plan Copernic et demande dans quelle mesure elle peut être considérée comme une consultation populaire.

Le professeur Dumont définit la consultation populaire comme étant une procédure par laquelle on demande un avis à l'ensemble du corps électoral. Une enquête publique, en revanche, consiste à mettre un certain nombre de documents à la disposition de la population, à permettre à toute personne intéressée de consulter ces documents et de remettre ses observations à l'autorité compétente. Elle ne s'adresse pas à l'universalité des citoyens de l'État mais à des segments de la population.

Le professeur Elchardus observe que si la consultation populaire s'adresse en principe à l'ensemble de la

le bevolking als doelpubliek heeft, is dit in de realiteit meestal niet volledig het geval.

Professor Billiet wijst erop dat zijn ervaring met enquêtes door middel van een steekproef hem leert dat een adequaat uitgevoerde peiling bij 2000 proefpersonen veel beter weergeeft wat leeft bij de publieke opinie dan een massale peiling. Men stelt namelijk vast dat een zeer groot percentage van de bevolking (tot 40 %) zijn medewerking aan dergelijke massale peilingen weigert. Bij een kleine steekproef kan je veel meer voorzorgen nemen om dit verschijnsel te ondervangen. Zo werd in enquêtes naar aanleiding van de wetgevendele verkiezingen in 1991 en 1995 de vraag voorgelegd « zou u nog gaan stemmen indien er geen stemplicht was ? ». Welnu, de positieve antwoorden bedroegen 41 % bij de hoog- en slechts 12 % bij de laaggeschoolden. Die resultaten illustreren perfect het « afhaken » van bepaalde bevolkingscategorieën (en de eruit voortkomende vertekening van de resultaten) bij peilingen naar de hele bevolking toe. De spreker herhaalt zijn pleidooi voor beperkte peilingen omdat er een veel grotere betrokkenheid is en verwijst naar de praktijk van de zogenaamde « *deliberative polls* » in de USA : hierbij vindt eerst een gewone peiling ($\pm$ 2000 deelnemers) plaats en daarna brengt men deze deelnemers voor een week samen waarbij argumenten worden uitgewisseld en het debat wordt gestimuleerd. Na kennisname van alle argumenten vindt dan een nieuwe peiling plaats. De kostprijs om deze mensen samen te brengen gedurende een week is zeer hoog maar waarschijnlijk niet hoger dan die van een massale enquête.

Professor Elchardus is het volledig eens met de vorige spreker : er is inderdaad een zeer significant effect van het onderwijsniveau. Bij algemene onderzoeken zou de stem van de hogeropgeleiden tot 4 maal zwaarder doorwegen dan die van de lageropgeleiden.

Professor Scholsem is van mening dat een volksraadpleging per definitie niet bindend is, hoewel de betrokkenen wel een bepaalde wil, een ja of een nee, tot uitdrukking brengen. Bij een enquête of een vragenlijst zoals Copernicus wordt geen wil, geen ja of nee uitgedrukt maar wel een bepaalde opinie.

Professor Vény voegt hieraan toe dat uit de juridische literatuur blijkt dat een volksraadpleging of een referendum veronderstelt dat *alternatieven* worden voorgelegd aan de bevolking, in tegenstelling tot onderhavige Copernicus-enquête, waar bij een aantal vragen worden voorgelegd. Een dergelijke open vraagstelling impliceert dat het gaat om een opiniepeiling en niet om

population, il n'en est généralement pas tout à fait ainsi dans la réalité.

Le professeur Billiet fait observer que son expérience des enquêtes par sondage lui enseigne qu'un sondage effectué correctement auprès de 2000 personnes reflète beaucoup mieux les aspirations de l'opinion publique qu'un sondage de masse. On constate en effet qu'un très grand pourcentage de la population (jusqu'à 40 %) refuse de collaborer à de tels sondages de masse. Un sondage restreint permet de prendre beaucoup plus de précautions afin d'éviter un tel phénomène. C'est ainsi que lors d'enquêtes effectuées dans le cadre des élections législatives de 1991 et 1995, on a posé la question suivante : « iriez-vous encore voter si le vote n'était pas obligatoire ? ». Il s'est avéré que les réponses positives atteignaient un taux de 41 % parmi les personnes ayant fait de hautes études contre 12 % seulement parmi les personnes n'ayant suivi qu'un enseignement réduit. Ces résultats illustrent parfaitement le « décrochage » de certaines catégories de la population (et la distorsion des résultats qui en découle) quand on effectue des sondages auprès de l'ensemble de la population. L'intervenant répète qu'il est partisan de sondages restreints dans la mesure où les personnes qui y participent se sentent beaucoup plus concernés. Il fait référence, à ce propos, à la pratique des « *deliberative polls* » aux Etats-Unis, qui consiste d'abord à effectuer un sondage ordinaire auprès de 2000 participants environ et à réunir ensuite ceux-ci durant une semaine afin qu'il échangent leurs arguments et qu'un débat puisse s'engager. Une fois tous les arguments exposés, un nouveau sondage est réalisé. Le coût de ces tables rondes est très élevé, mais n'est probablement pas plus élevé que celui d'une enquête sur une grande échelle.

Le professeur Elchardus souscrit sans réserve aux propos de l'intervenant précédent : l'impact du niveau d'enseignement est effectivement très significatif. Dans le cas d'enquêtes générales, le poids du vote des personnes ayant suivi des études supérieures est quatre fois plus important que celui des personnes peu instruites.

Le professeur Scholsem estime qu'une consultation populaire est par définition non contraignante, bien que les participants expriment une certaine volonté, un oui ou un non. Dans le cas d'une enquête ou d'un questionnaire tel que l'enquête Copernic, il n'est pas fait part d'une volonté, d'un oui ou d'un non, mais d'une certaine opinion.

Le professeur Vény ajoute qu'il ressort de la littérature juridique qu'une consultation populaire ou un référendum suppose que l'on présente des *alternatives* à la population, à l'inverse de l'enquête Copernic en question, qui pose une série de *questions*. Un tel questionnaire ouvert implique qu'il s'agit d'un sondage d'opinion et non d'une consultation populaire. Il recommande dès

een volksraadpleging. Hij pleit er dan ook voor dat deze commissies voor de toekomst een duidelijk begrippen-apparaat zou hanteren.

Voorzitter Van der Maelen besluit dat de Copernicus-enquête dus geen volksraadpleging is. Hij stelt verder vast dat de professoren Billiet en Elchardus het wetenschappelijk verantwoord gebruik van opiniepeilingen suggereren als een bijkomend instrument en stelt dan ook voor dat beide professoren hierover een *technische nota* zouden opstellen. De commissies kunnen dan later beslissen of ze dit een waardevol instrument vinden.

De heer Monfils (PRL FDF MCC) wenst verduidelijking bij het onderscheid tussen Copernicus-enquête en een volksraadspleging.

Professor Elchardus benadrukt dat het onderscheid in de eerste plaats afhangt van de criteria die men hanteert om van een volksraadpleging te kunnen spreken : indien men, zoals professor Vény, het voorleggen van alternatieven als criterium aanhoudt, dan kan men de Copernicus-enquête niet als een volksraadpleging beschouwen. Op vraag van de *heer Lozie* (Agalev) verduidelijkt de spreker nog dat er nogal wat discussie is over de vraag of alleen de kiesgerechtigde bevolking het doelwit is van de volksraadpleging : de commissies voor politieke vernieuwing zullen zelf ongetwijfeld ook standpunt dienen in te nemen in de discussie rond het zogenaamde « nationaliteitscriterium ».

Professor Billiet ziet de peiling als een middel om een band tussen burger en politiek te versterken.

Professor Dumont verduidelijkt nog dat indien men aan de gehele bevolking een vragenlijst voorlegt met de vraag of de kabinetten ja dan nee dienen te worden afgeschaft, er duidelijk sprake is van een volksraadpleging.

Professor Verdussen is het hiermee volledig eens : het criterium met betrekking tot « alternatieven » is onafhankelijk van de aard van de vragen.

Ook de heer Morael (Ecolo) meent dat Copernicus een opiniepeiling is en zeker geen referendum of volksraadpleging. Bij een volksraadpleging wordt namelijk aan de bevolking iets voorgelegd : dus een beslissing, een plan enz. Om te weten of er sprake is van een volksraadpleging moet men weten wat er gebeurt in de tijdsperiode die vóór de volksraadpleging is verlopen.

Professor Scholsem benadrukt dat het begrip volksraadpleging in ons rechtssstelsel een duidelijke betekenis heeft gekregen door de wijziging van artikel 41 van de Grondwet dat handelt over gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen. Om te kunnen spreken over een volksraadpleging zijn een bepaald kader en een aantal regels en controles nodig. De Copernicus-en-

lors qu'à l'avenir ces commissions utilisent un ensemble de notions précises.

M. Van der Maelen, président, conclut que l'enquête Copernic n'est pas une consultation populaire. Il constate par ailleurs que les professeurs Billiet et Elchardus suggèrent l'utilisation scientifiquement fondée de sondages d'opinion en tant qu'instrument complémentaire et propose dès lors que les deux professeurs rédigent une *note technique* à ce sujet. Les commissions pourront alors décider ultérieurement s'il s'agit d'un instrument valable.

M. Monfils (PRL FDF MCC) demande des précisions quant à la distinction existant entre l'enquête Copernic et une consultation populaire.

Le professeur Elchardus souligne que la distinction dépend en premier lieu des critères retenus pour qualifier une consultation populaire : si, à l'instar du professeur Vény, on retient la présentation d'alternatives, l'enquête Copernic ne peut être considérée comme une consultation populaire. En réponse à *M. Lozie* (Agalev), l'orateur précise que la question de savoir si la consultation populaire s'adresse aux seuls électeurs soulève de nombreuses discussions : il ne fait aucun doute que les commissions pour le renouveau politique devront également prendre position dans la discussion relative au « critère de nationalité ».

Le professeur Billiet considère que le sondage est un moyen de renforcer le lien entre le citoyen et le monde politique.

Le professeur Dumont précise encore que si l'on soumet à l'ensemble de la population un questionnaire dans lequel il est demandé s'il faut ou non supprimer les cabinets ministériels, il s'agit manifestement d'une consultation populaire.

Le professeur Verdussen est entièrement de cet avis : le critère relatif aux « alternatives » est indépendant de la nature des questions.

M. Morael (Ecolo) estime également que l'enquête Copernic est un sondage d'opinion et certainement pas un référendum ou une consultation populaire. Lors d'une consultation populaire, on propose en effet quelque chose à la population : donc une décision, un plan, etc. Pour savoir si l'on peut parler d'une consultation populaire, il faut savoir ce qui se passe au cours de la période qui a précédé la consultation populaire.

Le professeur Scholsem souligne que, dans notre système juridique, la notion de consultation populaire a reçu une signification précise par suite de la modification de l'article 41 de la Constitution, qui traite des consultations populaires communales et provinciales. Pour pouvoir parler de consultation populaire, il faut l'existence d'un certain cadre et de certaines règles.

quête is overduidelijk geen volksraadpleging, want dit alles ontbreekt.

Volgens *professor Dumont* moet dan weer een onderscheid worden gemaakt tussen de juridische omschrijving van een procedure en de geldigheidsvoorwaarden ervan. In voorkomend geval zou het kunnen gaan om een volksraadpleging, maar om een niet-regelmatige raadpleging.

Professor Dujardin meent dat het eerste criterium voor een volksraadpleging erin bestaat dat het Parlement in eerste instantie moet hebben beslist om er één uit te schrijven, waarbij dat zelfde Parlement ook het kader voor de volksraadpleging moet hebben vastgelegd. Dit betekent onder meer dat vooraf wordt bepaald op welke manier de mensen zullen worden verzocht om hun stem uit te brengen en hoe de controle hierop zal worden uitgeoefend. Bijgevolg kan de Copernicus-enquête niet als een volksraadpleging worden beschouwd. Het Parlement heeft over deze enquête geen enkele uitspraak gedaan.

De heer Charles Michel (PRL) is van mening dat de rol van de commissies voor de politieke vernieuwing er niet in bestaat om de opportuniteit van de voormelde regeringsenquête te onderzoeken noch om die voor te leggen aan de professoren. Anderzijds stellen experts dat referendum en volksraadpleging juridisch identiek zijn maar politiek een verschillende impact hebben. Dat alles dient echter door politici te worden uitgemaakt.

2.1.2 Modaliteiten

2.1.2.1. Thema's waarover een referendum kan worden georganiseerd

Mevrouw Els Van Weert (VU-ID) stelt vast dat de grondrechten vaak als mogelijk thema worden uitgesloten. Welke lessen kan men hier trekken uit buitenlandse voorbeelden?

De heer Peter Vanvelthoven (SP) wenst in te gaan op de zogenaamde communautaire thema's. Ten eerste vraagt hij naar een omschrijving van dit soort thema's en vervolgens vraagt hij zich af of ze dienen te worden uitgesloten als mogelijk onderwerp. Wat de eerste vraag aangaat, stelt men immers vast dat bijvoorbeeld de tabaksreclame op zich zeker geen communautair thema is, maar op een bepaald moment is het dat wel geworden. Ten slotte vraagt de spreker zich in dit verband ook af of er geen beschermingsmechanismen voor de minderheden in ons land dienen te worden ingebouwd: hij denkt hierbij bijvoorbeeld aan een alarmbelprocedure of aan dubbele meerderheden.

Mevrouw Joke Schauvliege (CVP) wenst enige toelichting met betrekking tot de buitenlandse ervaringen inzake fiscale en budgettaire aangelegenheden.

L'enquête Copernic n'est manifestement pas une consultation populaire, parce que ces éléments sont absents.

Le professeur Dumont considère, pour sa part, qu'il faut distinguer la qualification juridique d'une procédure et ses conditions de validité. Il pourrait s'agir, le cas échéant, d'une consultation populaire, mais d'une consultation irrégulière.

Le professeur Dujardin estime que le premier critère pour qu'il y ait consultation populaire est que le Parlement doit avoir d'abord décidé d'en organiser une, étant entendu que ce même Parlement doit avoir également défini le cadre de cette consultation populaire. Cela signifie, entre autres, que l'on détermine préalablement la manière dont les citoyens seront invités à donner leur avis ainsi que les modalités selon lesquelles le contrôle s'exercera. L'enquête Copernic ne peut, par conséquent, pas être considérée comme une consultation populaire. Le Parlement ne s'est absolument pas prononcé sur cette enquête.

M. Charles Michel (PRL) estime que le rôle des commissions pour le renouveau politique ne consiste pas à juger de l'opportunité de l'enquête du gouvernement précitée ni de soumettre cette question à des professeurs d'université. Les experts estiment, par ailleurs, que, sur le plan juridique, le référendum et la consultation populaire sont identiques, mais que leur impact politique est différent. Il appartient toutefois aux politiques de trancher cette question.

2.1.2. Modalités

2.1.2.1. Thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum

Mme Els Van Weert (VU-ID) constate que les droits fondamentaux sont souvent exclus comme thèmes possibles. Quels enseignements peut-on tirer, en l'occurrence, des expériences étrangères?

M. Peter Vanvelthoven (SP) s'intéresse aux thèmes dits « communautaires ». Il demande une définition de ce type de thèmes et se demande, par ailleurs, s'ils doivent être exclus comme sujets possibles. En ce qui concerne la première question, force est en effet de constater que la publicité pour le tabac n'est pas, en soi, un thème communautaire, mais qu'il en est devenu un à un certain moment. Enfin, l'intervenant se demande également à cet égard s'il ne faudrait pas prévoir des mécanismes de protection pour les minorités: il songe, par exemple, à la procédure de la sonnette d'alarme ou à des doubles majorités.

Mme Joke Schauvliege (CVP) demande des précisions en ce qui concerne les expériences étrangères en matière fiscale et budgétaire.

De heer Luc Paque (PSC) vraagt welke voorzorgen desgevallend dienen te worden genomen met betrekking tot de eventuele communautaire gevolgen van referenda/volksraadplegingen op het niveau van gemeenschappen en gewesten.

De heer Jacky Morael (Ecolo) meent dat iedereen het er toch mee eens zal zijn dat gewesten en gemeenschappen uitsluitend over hun eigen bevoegdheden volksraadplegingen/referenda kunnen organiseren — en dus bijvoorbeeld niet over de sociale zekerheid. Hoewel de spreker, uit een juridisch oogpunt, — *a priori* — geen bezwaren ziet tegen volksraadplegingen/referenda, dient men toch vast te stellen dat, uit een politiek oogpunt, het bestaan van België is gegrond op het vreedzaam samenleven van gewesten en gemeenschappen in een federale Staat. Communautaire thema's worden dan ook best uitgesloten.

Voorzitter Van der Maelen vraagt of het lijstje met uitgesloten thema's in de wet dan wel in de Gondwet moet worden opgenomen. Daarnaast vraagt hij of in het buitenland soms is geopteerd voor een onafhankelijke instantie die beslist of een bepaald thema al dan niet ontvankelijk is.

*
* *

Professor Verdussen meent dat de Grondwet en de internationale rechtsregels een aantal thema's uitsluiten; zo lijkt het hem ondenkbaar dat een referendum zou worden gehouden over de opheffing van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

Anderzijds lijkt het hem ook vanzelfsprekend dat een referendum uitgesloten is als het betrekking heeft op een aangelegenheid waarvoor het betrokken bestuursniveau niet bevoegd is.

Andere uitsluitingen zijn mogelijk : de spreker verwijst in dat verband naar de eerste twee leden van artikel 323 van de gemeentewet :

« *Persoonlijke aangelegenheden en aangelegenheden betreffende de rekeningen, de begrotingen, de gemeentebelastingen en retributies kunnen niet het onderwerp van een raadpleging zijn* » .

De toepassing van artikel 18bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen kan evenmin het onderwerp van een raadpleging zijn » .

Ook in het buitenland zijn er soortgelijke voorbeelden : zo sluit artikel 75 van de Italiaanse Grondwet onder meer fiscale aangelegenheden en amnestiewetten uit als mogelijke onderwerpen van een referendum.

De vraag welke thema's dienen te worden uitgesloten is een politieke vraag. Daar rijst ook de vraag naar

M. Luc Paque (PSC) demande quelles précautions il conviendrait, le cas échéant, de prendre quant aux conséquences que pourraient avoir, sur le plan communautaire, des référendums/consultations populaires organisés au niveau des communautés et des régions.

M. Jacky Morael (Ecolo) souligne que nul ne contestera que les régions et les communautés ne peuvent organiser des référendums/consultations populaires que si ceux-ci portent sur leurs compétences propres, et donc pas sur des matières telles que la sécurité sociale. Bien qu'il ne voie *a priori* aucune objection d'ordre juridique à l'organisation de référendums/consultations populaires, l'intervenant constate néanmoins que la réalité politique de la Belgique est basée sur la coexistence pacifique de régions et de communautés au sein d'un État fédéral. Il serait dès lors préférable d'exclure les thèmes communautaires.

Le président, M. Van der Maelen, demande si la liste des thèmes exclus doit figurer dans la Constitution ou dans la loi. Il demande par ailleurs si certains pays ont choisi de confier à une instance indépendante le soin de décider de l'admissibilité de tel ou tel thème.

*
* *

Le professeur Verdussen estime que la Constitution et les règles de droit internationales excluent un certain nombre de thèmes; il lui paraît notamment impensable d'organiser un référendum sur l'abrogation de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

D'autre part, il va également de soi, à ses yeux, qu'il est exclu d'organiser un référendum sur une matière relevant d'un niveau de pouvoir autre que celui qui est concerné par le référendum.

D'autres exclusions sont possibles : l'intervenant renvoie à cet égard à l'article 323, alinéas 1^{er} et 2, de la nouvelle loi communale :

« *Les questions de personnes et les questions relatives aux comptes, aux budgets, aux taxes et rétributions communales ne peuvent faire l'objet d'une consultation.* »

L'application de l'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne peut faire non plus l'objet d'une consultation. »

Des exclusions similaires sont également prévues dans d'autres pays : c'est ainsi que l'article 75 de la Constitution italienne exclut la possibilité d'organiser un référendum sur, entre autres, des matières fiscales et des lois d'amnistie.

La détermination des thèmes à exclure relève d'un choix politique. À ce choix s'ajoute la question du con-

de controle op die thema's : die controle dient preventief te zijn, en dient plaats te vinden vóór de eigenlijke volksraadpleging. Zo controleert het Italiaans Grondwettelijk Hof vooraf de toepassing van voormeld artikel 75 van de Italiaanse Grondwet. De spreker pleit voor een analoge controle in België door het Arbitragehof.

Professor Scholsem benadrukt dat ook in deze gelegenheid de hiërarchie der normen blijft spelen : zo kunnen de Grondwet en de internationale rechtsregels niet aan volksraadplegingen worden onderworpen. Verder stelt men vast dat fiscale aangelegenheden om voor de hand liggende redenen zowat in alle landen zijn uitgesloten. De spreker meent dat de lijst met uitgesloten thema's best in de Grondwet wordt opgenomen en dat de controle hierop vooraf dient te gebeuren; hij verheelt echter niet dat deze controle zeer problematisch kan zijn.

Professor Delwit meent dat de vraag naar een omschrijving van welke thema's communautair zijn een bij uitstek politieke vraag is; zo was de Koningskwestie in 1950 ook niet *a priori* een communautair thema !

Wat de wenselijke beschermingsmechanismen aangaat, is het wellicht noodzakelijk in een stelsel van dubbele meerderheden te voorzien : het risico is dan echter zeer reëel dat een (zeer) kleine minderheid in dit stelsel zeer veel zal kunnen bepalen. Spreker verwijst bijvoorbeeld naar de Duitstalige minderheid in het Waals Gewest of naar de Vlaamse minderheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest : hij vreest dat een dergelijk mechanisme bijna onvermijdelijk tot zeer grote problemen zou kunnen leiden ...

Professor Vény stelt vooraf dat een maximale uniformiteit van de voorwaarden op alle bestuursniveaus hoe dan ook wenselijk is. Zo sluit het reeds geciteerde artikel 323 van de Gemeentewet een aantal thema's uit en wordt deze uitsluiting best doorgetrokken tot de andere niveaus. In dit verband meent spreker dat het voorbeeld van de gemeentewet eveneens navolging verdient op de andere bestuursniveaus in zoverre (overeenkomstig artikel 318) alleen volksraadplegingen mogelijk zijn met betrekking tot bevoegdheden van het beraadslagend orgaan (*in casu* de gemeenteraad) en niet van het uitvoerend orgaan.

Inzake de beschermingsmechanismen stelt men in Zwitserland bijvoorbeeld vast dat onder meer ook per kanton een meerderheid is vereist. Op Belgisch niveau is het nog de vraag of een meerderheid dient te worden opgelegd per gewest en per gemeenschap. Spreker ziet hier zeer grote moeilijkheden rijzen in Brussel.

Voorts wenst de spreker te waarschuwen voor al te concrete standpunten van de grondwetgever in verband

trôle du respect des exclusions : ce contrôle doit être préventif et avoir lieu avant la tenue effective de la consultation populaire. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle italienne contrôle préalablement l'application de l'article 75, précité, de la Constitution italienne. L'intervenant est favorable à l'exercice d'un contrôle similaire par la Cour d'arbitrage en Belgique.

Le professeur Scholsem souligne qu'en cette matière aussi, la hiérarchie des normes joue un rôle : c'est ainsi que la Constitution et les règles de droit internationales ne peuvent être soumises à des consultations populaires. On constate par ailleurs que, pour des raisons évidentes, les matières fiscales sont exclues dans de nombreux pays. L'intervenant estime qu'il conviendrait que la liste des thèmes exclus soit insérée dans la Constitution et que le contrôle du respect de ces exclusions ait lieu avant la tenue de la consultation ; il ne cache toutefois pas que ce contrôle peut s'avérer très problématique.

Le professeur Delwit estime que la détermination des thèmes à caractère communautaire est un exercice éminemment politique; c'est ainsi qu'en 1950, la question royale n'était pas, *a priori*, un thème communautaire !

En ce qui concerne la nécessité de prévoir des mécanismes de protection, il sera sans doute nécessaire de prévoir un régime de majorité double : dans ce système, le risque est toutefois très réel de voir une (très) petite minorité acquérir un très grand pouvoir de décision. L'intervenant renvoie, par exemple, à la minorité germanophone en Région wallonne ou à la minorité flamande à Bruxelles : il craint que l'instauration d'un tel mécanisme ne génère presque inévitablement de très gros problèmes ...

Le professeur Vény commence par préciser qu'il faut en tout cas veiller à uniformiser les conditions à tous les niveaux de pouvoir. C'est ainsi que l'article 323 précité de la nouvelle loi communale exclut un certain nombre de thèmes et qu'il serait souhaitable d'étendre cette exclusion aux autres niveaux. L'intervenant estime, à cet égard, que l'exemple de la nouvelle loi communale mérite également d'être suivi aux autres niveaux de pouvoir dans la mesure où (conformément à l'article 318), les consultations populaires ne peuvent être organisées que concernant les compétences de l'organe délibératif (en l'espèce, le conseil communal) et non de l'organe exécutif.

En ce qui concerne les mécanismes de protection, on constate par exemple, qu'en Suisse une majorité par canton est également requise. Reste à savoir si, en Belgique, il faut prévoir une majorité obligatoire par région ou par communauté. L'orateur estime, à cet égard, que de très grosses difficultés se poseront à Bruxelles.

L'orateur tient également à mettre en garde contre une prise de position trop concrète de la part du consti-

met uitgesloten thema's. Hij verwijst ter illustratie naar artikel 151 van de Grondwet met betrekking tot de Hoge Raad voor de Justitie.

Bovendien riskeert men de autonomie van gewesten en gemeenschappen te beknotten, als men al te veel voorwaarden voor volksraadplegingen/referenda in de grondwet gaat opnemen.

Professor Dujardin maakt nogmaals het onderscheid tussen het (bindend) referendum en de (adviserende) volksraadpleging. Voor het referendum dienen de uitgesloten aangelegenheden in de Grondwet zelf te worden vermeld. Voor de volksraadpleging kan zulks gebeuren door de wetgever, in een kaderwet.

Naast de rechten en vrijheden en de fiscaal-budgettaire aangelegenheden, dienen eveneens communautaire thema's en de basisstructuren van de Staat als thema's te worden uitgesloten.

De spreker stelt vast dat hier vooral wordt gesproken over normerende aangelegenheden als onderwerp. Hij meent dat echter ook louter raadplegingen zonder normerende strekking mogelijk moeten zijn.

Tenslotte dienen, om de kans op verwarring zoveel mogelijk te beperken, de voorwaarden en de bewoordingen waarin ze zijn gesteld, zo gelijklopend mogelijk te zijn voor alle bestuursniveaus.

Professor Dumont denkt niet dat een grondwetgevend (constitutioneel) referendum *a priori* dient te worden uitgesloten.

Wat betreft de thema's die niet in aanmerking kunnen komen, onderscheidt *Professor Dumont* een vijftal principes :

- het overwicht van de dwingende regels van het internationaal recht (« *ius cogens* »), dat bindend is voor de grondwetgevende macht zelf;
- de scheiding der machten, die de uitsluiting met zich brengt van de zaken die aan de rechtscollèges worden voorgelegd;
- de inachtneming van de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten als het om een wetgevend of een decretaal referendum gaat;
- de uitsluiting die doorgaans wordt gemaakt van de fiscale materie.

In verband met de aangelegenheden die aanleiding zouden kunnen geven tot tegenstellingen tussen de gemeenschappen, geeft de spreker toe dat in België nagenoeg alle thema's een communautaire connotatie kunnen krijgen. Dat is een van de redenen waarom hij nogal terughoudend is ten aanzien van wetgevend referenda op federaal niveau. De communautaire spanningen zouden kunnen toenemen indien vaak en in uiteenlopende domeinen van het referendum gebruik wordt gemaakt. Dat bezwaar geldt volgens hem niet voor de

tuant en ce qui concerne les thèmes exclus. Il renvoie à cet égard à l'article 151 de la Constitution qui traite du Conseil supérieur de la Justice.

On risque en outre de brider l'autonomie des régions et communautés si l'on inscrit, dans la Constitution, trop de conditions auxquelles doit satisfaire l'organisation de consultations populaires/référendums.

Le professeur Dujardin établit, une fois encore, la distinction entre le référendum (contraignant) et la consultation populaire (consultative). En ce qui concerne le référendum, les matières exclues doivent être inscrites dans la Constitution elle-même. Pour la consultation populaire, le législateur peut le faire, dans une loi-cadre, par exemple.

Outre les droits et libertés et les matières fiscales et budgétaires, il faut également exclure les matières communautaires et les structures de base de l'État des thèmes pouvant faire l'objet de référendums ou de consultations populaires.

L'intervenant constate qu'il est essentiellement question, en l'occurrence, de consulter la population sur des matières normatives. Il estime que de simples consultations sans portée normative doivent toutefois aussi pouvoir être organisées.

Afin de limiter autant que possible les risques de confusion, il faut enfin veiller à ce que les conditions et leur formulation soient aussi semblables que possible pour tous les niveaux de pouvoir.

Le professeur Dumont ne pense pas qu'il faille exclure *a priori* le référendum constitutionnel.

En ce qui concerne les thèmes qui ne peuvent entrer en ligne de compte, le professeur Dumont énonce cinq principes :

- la supériorité des règles impératives du droit international (« *ius cogens* ») qui s'impose au pouvoir constituant lui-même;
- la séparation des pouvoirs qui implique l'exclusion des affaires soumises à des organes juridictionnels;
- le respect des règles répartitrices de compétences entre l'État, les communautés et les régions s'il s'agit d'un référendum législatif ou décrétoal;
- l'exclusion généralement pratiquée de la matière fiscale.

En ce qui concerne les matières susceptibles d'engendrer des oppositions entre les communautés, l'intervenant reconnaît qu'en Belgique, *quasi* tous les thèmes peuvent, à un moment donné, acquérir une connotation communautaire. C'est une des raisons pour lesquelles il est assez réticent à l'égard des référendums législatifs au niveau fédéral. La multiplication de ceux-ci dans des domaines variés pourrait exacerber les tensions communautaires. Mais il ne retient pas cette objection contre les référendums constitutifs car,

grondwetgevende referenda, die weliswaar ook voor dat soort van conflicten zouden kunnen zorgen, maar die aanbevelenswaardig blijven omdat ze weinig talrijk zouden zijn en omdat ze de eventuele communautaire moeilijkheden uitsluitend zouden toespitsen op de essentiële vraagstukken, dat wil zeggen die welke de goedkeuring van de voor de federale Staat meest fundamentele rechtsregels rechtmatig met zich kan brengen.

Ten slotte dienen beschermingsmechanismen voor de minderheden te worden uitgewerkt; minimaal is volgens spreker een dubbele meerderheid vereist, één in de Vlaamse en één in de Franse gemeenschap.

Professor Elchardus ziet comparatief grote variaties in de uitgesloten thema's : zo zijn fiscale aangelegenheden bijvoorbeeld niet uitgesloten in bepaalde staten van de USA.

Zelfs indien men een positieve lijst met « taboe-onderwerpen » opstelt, zal waarschijnlijk echter nog een instantie nodig zijn die nagaat of een welbepaald, concreet thema « ontvankelijk » is.

De spreker stelt vast dat de directe democratie een viertal doelstellingen blijkt na te streven, waaronder het herstel van het vertrouwen in de politiek. Wanneer men de mogelijke thema's tracht af te lijnen op grond van deze doelstellingen en er de internationale literatuur op naslaat, komt men tot een viertal vaststellingen :

- het uitsluiten van bepaalde thema's leidt vaak tot frustratie bij de bevolking. Men doet er dus goed aan om op dit punt niet te restrictief te zijn. De spreker kan zich aansluiten bij wat professor Dumont hierover heeft gesteld inzake het grondwetgevend referendum, voor zover niet teveel thema's worden uitgesloten;

- het zou voor de commissies voor politieke vernieuwing interessant zijn om het verschil in opinies tussen voor- en tegenstanders na te gaan;

- de politieke opportuniteit speelt een belangrijke rol : vaak worden in de loop van het publieke debat bepaalde thema's ingekleurd en vaak worden op die manier bepaalde (latente) conflicten en tegenstellingen verscherpt;

- onder meer professor Huyse heeft vastgesteld dat de politiek steeds minder impact heeft op de samenleving. Men dient zich dan ook af te vragen of het principe van de volksraadpleging/referendum niet dient te worden uitgebreid tot niet-politieke beslissingen. De spreker geeft als voorbeeld de mogelijkheid van een « volksberoep » tegen (bepaalde) gerechtelijke uitspraken.

De heer Peter Vanvelthoven (SP) wenst nog enige verduidelijking met betrekking tot de instantie die kan bepalen welke thema's communautair zijn. Is hiervoor een onafhankelijke instantie nodig (bijvoorbeeld het Arbitragehof) of dient de politiek dit te beslissen ?

si ces derniers risqueraient évidemment de susciter eux aussi des conflits de cette nature, ils demeurent recommandables dans la mesure où ils seraient peu nombreux et où ils concentreraient les éventuelles difficultés communautaires sur les seules questions essentielles, celles que l'adoption des règles de droit les plus fondamentales pour l'État fédéral peut engendrer légitimement.

Il convient enfin de mettre au point des mécanismes destinés à protéger les minorités; il faut au minimum, selon l'intervenant, exiger une double majorité : une au sein de la communauté flamande et une au sein de la communauté française.

Le professeur Elchardus constate qu'il y a de grandes différences en ce qui concerne les thèmes exclus : c'est ainsi que les matières fiscales, par exemple, ne sont pas exclues dans certains États des États-Unis.

Même si l'on établit une liste positive de « sujets tabous », il faudra probablement encore qu'une instance se prononce sur la « recevabilité » d'un thème déterminé.

L'intervenant constate que la démocratie directe poursuit quatre buts, dont celui de restaurer la confiance dans la politique. Lorsque l'on tente d'esquisser les thèmes possibles compte tenu de ces objectifs et que l'on se réfère à la littérature internationale, quatre constatations s'imposent :

- l'exclusion de certains thèmes engendre souvent la frustration au sein de la population. Il est donc souhaitable de ne pas être trop restrictif sur ce point. L'intervenant peut se rallier à ce que le professeur Dumont a déclaré à ce sujet en ce qui concerne le référendum constitutionnel, pour autant que les thèmes que l'on exclut ne soient pas trop nombreux;

- il serait intéressant pour les commissions pour le renouveau politique d'étudier les divergences de vues entre partisans et adversaires;

- l'opportunité politique joue un rôle important : il est fréquent que certains thèmes reçoivent une coloration politique au cours d'un débat public et que certains conflits et oppositions (latents) s'en trouvent ainsi accentués;

- le professeur Huyse, entre autres, a constaté que l'impact de la politique sur la société diminue sans cesse. Il faut donc se demander s'il ne conviendrait pas d'étendre le principe de la consultation populaire ou du référendum aux décisions d'ordre non politique. L'intervenant cite l'exemple d'un « recours populaire » contre certaines décisions de justice.

M. Peter Vanvelthoven (SP) souhaite obtenir encore quelques précisions concernant l'instance qui déterminera les thèmes qui ont un caractère communautaire. Cette décision devra-t-elle être prise par une autorité indépendante (telle que la Cour d'arbitrage) ou relèvera-t-elle du politique ?

De heer Frans Lozie (Agalev) meent dat hier wellicht een onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds communautaire thema's en anderzijds grondrechten.

Professor Scholsem stelt vast dat sommigen pleiten voor een referendum ter herziening van de Grondwet; hij benadrukt echter dat de Grondwet zelf sterk communautair is *qua* inhoud.

Aan de heer Vanvelthoven antwoordt hij dat volgens hem het Arbitragehof het best geplaatst is om na te gaan of een bepaald thema als communautair kan worden bestempeld; dat veronderstelt echter een wijziging van artikel 142 van de Grondwet, dat handelt over de bevoegdheden van het Arbitragehof.

Professor Verdussen meent dat het zeer moeilijk is om *a priori* door de wetgever te laten vastleggen wat « verdachte » communautaire thema's zijn. Het is wellicht verkieslijk om in een variante van het alarmbelsysteem te voorzien, waarbij de gemeenschap die zich bedreigd voelt een overlegprocedure kan starten en het referendum kan doen uitstellen.

2.1.2.2. Wie kan een referendum vragen/afdwingen ?

Mevrouw Els Van Weert (VU&ID) vraagt welk handtekeningenaantal in België wenselijk zou zijn als drempel. Welke lessen kan men trekken uit buitenlandse ervaringen ?

De heer Bart Somers (VLD) stelt vast dat het hier gaat om het initiatiefrecht. In sommige (presidentieële) politieke regimes werd het referendum wel eens gebruikt als instrument voor het plebisciteren van de president. Dient het initiatief niet bij de burgers zelf te liggen, teneinde de democratische spankracht van de bevraging te verhogen ?

De heer Georges Dallemagne (PSC) schat situaties waarbij de bevolking een referendum vraagt maar waarbij een instantie, bijvoorbeeld het Arbitragehof, zou oordelen dat het onderwerp niet aanvaardbaar is, als vrij delicaat in.

Mevrouw Erika Thijs (CVP) vraagt of, met betrekking tot het initiatiefrecht, geen onderscheid moet worden gemaakt tussen volksraadpleging en referendum.

De heer Monfils (PRL FDF MCC) kant zich tegen de stelling van de heer Dujardin als zou het Parlement zelf de volksraadpleging of het referendum dienen te organiseren. In zoverre het gaat om bevoegdheden van het federale Parlement, vraagt hij zich af hoe dat Parlement zijn eigen bevoegdheden kan overdragen aan de burger.

Professor Billiet meent dat het initiatief bij de burgers moet liggen, maar toch dient ergens een soort rem of drempel te worden ingebouwd (bijvoorbeeld een mini-

M. Frans Lozie (Agalev) estime qu'il faut peut-être, à cet égard, établir une distinction entre les thèmes communautaires et les droits fondamentaux.

Le professeur Scholsem constate que certains préconisent de soumettre la révision de la Constitution à un référendum. Or il souligne que la Constitution a elle-même, de par son contenu, une connotation fortement communautaire.

Il répond à M. Vanvelthoven que la Cour d'arbitrage est, selon lui, la mieux placée pour déterminer si un thème donné peut être qualifié de communautaire; cela suppose toutefois une modification de l'article 142 de la Constitution, qui concerne les compétences de la Cour d'arbitrage.

Le professeur Verdussen estime qu'il est très difficile de faire déterminer *a priori* par le législateur quels sont les thèmes communautaires « suspects ». Il serait sans doute préférable de prévoir une variante du système de la sonnette d'alarme, qui permettrait à la communauté qui se sent menacée d'entamer une procédure de concertation et de faire ajourner le référendum.

2.1.2.2. Qui peut demander/imposer l'organisation d'un référendum ?

Mme Els Van Weert (VU&ID) demande quel nombre minimum de signatures il faudrait prévoir en Belgique. Quels enseignements peut-on tirer des expériences étrangères ?

M. Bart Somers (VLD) constate qu'il s'agit en l'occurrence du droit d'initiative. Dans certains régimes politiques (présidentiels), le référendum a parfois été utilisé comme un instrument destiné à faire plébisciter le président. L'initiative ne doit-elle pas appartenir à la population elle-même, afin de renforcer le caractère démocratique de la consultation ?

Selon *M. Georges Dallemagne (PSC)*, il serait assez délicat qu'alors que la population réclamerait un référendum, une instance, par exemple la Cour d'arbitrage, déclarerait le sujet inadmissible.

Mme Erika Thijs (CVP) demande s'il ne convient pas de faire une distinction, en ce qui concerne le droit d'initiative, entre la consultation populaire et le référendum.

M. Monfils (PRL FDF MCC) ne partage pas l'avis de M. Dujardin, qui estime que c'est le Parlement même qui doit organiser la consultation populaire ou le référendum. Dans la mesure où il s'agit de compétences du Parlement fédéral, il se demande comment ce parlement pourrait déléguer ses propres pouvoirs aux citoyens.

Le professeur Billiet estime que l'initiative doit appartenir aux citoyens, mais qu'il faut néanmoins prévoir une espèce de frein ou de seuil (par exemple, un

mum aantal handtekeningen). De ervaringen in België en in het buitenland leren ons immers dat de conflicten en de frustratie vaak toenemen en men dient er zich dus voor te hoeden al te overdreven verwachtingen te creëren bij de bevolking.

Professor Elchardus stelt vast dat het vereiste aantal handtekeningen in het buitenland varieert; meestal is voornoemd aantal wel degressief (dat wil zeggen hoe groter het aantal deelnemers, hoe lager het vereiste percentage handtekeningen). Hij vindt dat het Parlement zelf geen referendum kan vragen. Dat zou alleen kunnen op initiatief van de bevolking. Het Parlement zou daarentegen wel een opiniepeiling of een volksraadpleging kunnen organiseren. Wat voornoemd referendum op initiatief van de bevolking betreft, is het delicaat én moeilijk om al te veel beperkingen op te leggen: gezien het grote risico op frustratie mag men niet al te restrictief zijn.

Professor Dumont ziet, uit een rechtsvergelijkend oogpunt, drie mogelijke systemen inzake het initiatief:

1° Het referendum op initiatief van de overheid:

- hetzij op initiatief van het *Parlement* zelf (Scandinavische landen bijvoorbeeld);
- hetzij op initiatief van de *uitvoerende macht* (bijvoorbeeld Rusland): de spreker maakt hier voorbehoud vermits deze vorm van referendum nauw aanleunt bij het plebisciet.

2° Het referendum op initiatief van de bevolking (volksinitiatief):

Hier gaat het gaat steeds om een minderheid van de bevolking en een onafhankelijke instantie dient toezicht uit te oefenen.

De spreker ziet drie mogelijke vormen van referendum op initiatief van de bevolking: het opschortend of suspensief referendum, het herroepend of abrogatief referendum en het voorstellend of propositief referendum.

3° Het imperatief referendum dat automatisch wordt gehouden, zoals het wetgevend referendum in sommige gevallen.

Professor Dumont ziet grote voordelen in het grondwetgevend referendum: men kan hiervan immers een voorwaarde maken voor een grondwetsherziening, die zodoende zou worden bekrachtigd bij referendum. Dat is het beste middel om er zeker van te zijn dat de bevolking daadwerkelijk instemt met de normen waarop de organisatie van haar Staat berust. Bijkomend voordeel is dat een dergelijk referendum in gang zou worden gezet door een procedureregule die in de Grondwet zelf is opgenomen, zodat elke mogelijke manipulatie wordt vermeden. Hij wijst er wel op dat artikel 195 van de Grondwet, dat de herzieningsprocedure regelt, momenteel niet voor herziening vatbaar is.

Professor Delwit wenst van zijn kant eveneens te onderstrepen dat uit de literatuur blijkt dat het risico op

nombre minimum de signatures). Les expériences belges et étrangères montrent en effet qu'il arrive souvent que les conflits et les frustrations s'exacerbent. Il faut dès lors se garder de susciter des espoirs démesurés au sein de la population.

Le professeur Elchardus constate que le nombre requis de signatures varie selon les pays mais qu'il est en général dégressif (le pourcentage requis de signatures diminue à mesure qu'augmente le nombre de participants). Il estime que le Parlement ne peut demander lui-même l'organisation d'un référendum. Celui-ci ne pourrait être organisé que sur l'initiative de la population. En revanche, le Parlement pourrait organiser un sondage d'opinion ou une consultation populaire. En ce qui concerne ce référendum d'initiative populaire, il est délicat et difficile d'imposer trop de restrictions, eu égard au risque d'engendrer une trop grande frustration.

Sous l'angle du droit comparé, *le professeur Dumont* considère qu'il y a trois systèmes possibles en matière d'initiative:

1° Le référendum dont l'initiative est prise par l'autorité:

- soit qu'elle émane du *Parlement* même (comme, par exemple, dans les pays scandinaves);
- soit qu'elle émane du pouvoir exécutif (par exemple, en Russie): l'orateur émet des réserves à ce sujet, cette forme de référendum étant très proche du plébiscite.

2° Le référendum dont l'initiative est prise par la population (initiative populaire):

Il s'agit en l'occurrence toujours d'une minorité de la population et un contrôle est exercé par une instance indépendante.

L'orateur distingue trois formes de référendum d'initiative populaire: le référendum suspensif, le référendum abrogatif et le référendum de proposition.

3° Le référendum obligatoire dont le déclenchement est automatique comme le référendum constituant dans certains cas.

Le professeur Dumont estime que le référendum constitutionnel présente des avantages majeurs: on peut en effet y subordonner une révision de la Constitution, qui serait ainsi ratifiée par référendum. C'est le meilleur moyen de s'assurer de l'adhésion effective du peuple aux normes qui fondent l'organisation de son État. Un autre avantage réside dans le fait que c'est une règle de procédure prévue par la Constitution qui déclencherait un tel référendum, de sorte que tout risque de manipulation est écarté. Il attire cependant l'attention sur le fait que l'article 195 de la Constitution, qui règle la procédure de révision, n'est pas sujet à révision.

Le professeur Delwit tient, quant à lui, à souligner également qu'il ressort de la littérature que le risque de

frustratie bij de bevolking, zoals reeds eerder gezegd, zeer reëel is.

Wat de drempels (vereist aantal handtekeningen) aangaat, meent de spreker dat het onmogelijk is om hierop *in abstracto* een antwoord te geven, vermits dit onder meer afhangt van het bestuursniveau waarop het referendum wordt georganiseerd, en van het feit of er al dan niet een opkomstplicht bestaat.

Professor Verdussen is van mening dat de gestelde vraag, gesteund door een bepaald aantal handtekeningen, door de wetgever moet worden ge(her)formuleerd : het is volgens hem van fundamenteel belang voor de legitimiteit van de wetgevende assemblees dat een deliberatie in hun schoot plaatsvindt.

De spreker is in elk geval van mening dat indien de bevolking het initiatief neemt tot een volksraadpleging met betrekking tot een fundamenteel recht, het verkieslijk is dat het Arbitragehof zich vooraf uitspreekt veeleer dan achteraf : de frustratie bij de bevolking zal dan immers veel kleiner zijn.

De heer Philippe Monfils (PRL FDF MCC) merkt op dat er geen sprake was van massale frustratie ondanks het feit dat een door miljoenen medeburgers ondertekende petitie met betrekking tot niet-samendrukbare straffen geen gevolg heeft gehad.

Professor Billiet stelt dat vooral onderzoek nodig is naar de mogelijke bronnen van frustratie; hij onderscheidt een viertal bronnen :

- vervorming van de vraagstelling door een politieke instantie;
- voorbereiding door middel van een informatiebrochure;
- het al of niet aanvaarden van het thema;
- het al dan niet behalen van het vereiste *quorum*.

Professor Elchardus meent dat men het risico van frustratie niet mag onderschatten als een groep burgers het verdict « niet ontvankelijk » moet incasseren nadat men eerst (en vaak met veel moeite) het vereiste aantal handtekeningen heeft bijeengebracht.

De heer Philippe Monfils (PRL FDF MCC) meent dat het mechanisme om de ontvankelijkheid te beoordelen best zo vroeg mogelijk in de procedure wordt voorzien, liefst nog vóór het inzamelen van de handtekeningen.

Professor Scholsem vreest dat, mocht men ingaan op de suggestie van de heer Monfils, het Arbitragehof volledig zal worden overspoeld : hij is van mening dat elke vraag hoe dan ook dient te zijn ondersteund door een aantal handtekeningen.

Professor Verdussen verwijst naar het Italiaanse systeem : eerst nadat 500 000 handtekeningen zijn verzameld, worden deze handtekeningen onderzocht door het Hof van Cassatie. Eerst na de verificatie door het Hof van Cassatie gaat de zaak naar het Grondwettelijk Hof

frustration de la population est très réel, ainsi que cela a déjà été souligné.

Pour ce qui est des seuils (nombre de signatures requises), l'orateur estime qu'il est impossible de répondre *in abstracto* à cette question, étant donné que cela dépend notamment du niveau de pouvoir auquel le référendum est organisé et du fait que la participation y est ou non obligatoire.

Le professeur Verdussen estime que la question posée, avec l'appui d'un nombre déterminé de signatures, doit être (re)formulée par le législateur : d'après lui, il est capital, pour la légitimité des assemblées législatives, que cette délibération ait lieu en leur sein.

L'orateur considère de toute façon que si l'initiative d'une consultation populaire émane de la population, il est préférable que la Cour d'arbitrage se prononce avant plutôt qu'après : la frustration que pourrait ressentir la population sera en effet nettement moins grande.

M. Philippe Monfils (PRL FDF MCC) fait observer que l'on n'a pas assisté à des réactions exprimant une frustration massive en dépit du fait qu'il n'ait pas été donné suite à la pétition signée par des millions de nos concitoyens en faveur de l'instauration de peines incompressibles.

Le professeur Billiet estime qu'il faut surtout étudier les sources possibles de frustration; il en distingue quatre :

- altération de la formulation de la question par une instance politique;
- préparation au moyen d'une brochure d'information;
- acceptation ou non du thème;
- obtention ou non du *quorum* requis.

Le professeur Elchardus estime qu'il ne faut pas sous-estimer le risque de frustration si un groupe de citoyens se voit opposer une fin de non-recevoir (« irrecevable ») après avoir rassemblé (et souvent avec beaucoup de difficultés) le nombre de signatures requis.

M. Philippe Monfils (PRL FDF MCC) estime qu'il faut faire en sorte que le mécanisme prévu pour statuer sur la recevabilité se situe le plus tôt possible dans le déroulement de la procédure, de préférence même avant que l'on commence à rassembler les signatures.

Le professeur Scholsem craint que, si l'on suit la suggestion de M. Monfils, la Cour d'arbitrage soit complètement submergée : il estime que chaque demande doit, en tout cas, être appuyée par un certain nombre de signatures.

Le professeur Verdussen renvoie au modèle italien : ce n'est qu'après que 500 000 signatures ont été rassemblées que celles-ci sont examinées par la Cour de cassation. Ce n'est qu'après cette vérification par la Cour de cassation que l'affaire est transmise à la Cour

met het oog op de beoordeling van de ontvankelijkheid. Dat lijkt de spreker een goede piste.

2.1.2.3. Met welke frequentie kunnen referenda worden gehouden ?

Volgens *professor Dujardin* houdt het antwoord op deze vraag verband met de aard van het referendum. Men zou bijvoorbeeld om diverse redenen kunnen pleiten voor de organisatie van slechts één referendum per jaar. In dat ene referendum zouden dan wel meerdere vragen aan bod kunnen komen. Indien men evenwel opteert voor een correctief referendum, is het wellicht vereist dat, naar het Nederlandse voorbeeld, de bekrachtiging van de betrokken norm tijdelijk wordt opgeschort. Tijdens die wachtperiode kunnen voldoende handtekeningen worden bijeengesprokkeld om een referendum aan te vragen. Correctieve referenda zijn derhalve niet verenigbaar met de regel dat alle vragen waarover men in de loop van een jaar een referendum wenst te houden, worden verzameld in één enkel referendum.

Men moet overigens ook in deze aangelegenheid het reeds geciteerde onderscheid maken tussen referenda of volksraadplegingen die betrekking hebben op een norm en andere referenda of volksraadplegingen.

Mevrouw Erika Thys (CVP) vraagt of referenda volgens de leden van het wetenschappelijk comité mogen worden georganiseerd in een verkiezingsjaar.

Professor Vény herinnert eraan dat gemeentelijke volksraadplegingen maximaal zes maal per zittingsperiode kunnen worden georganiseerd. Zij kunnen niet worden georganiseerd in een periode van zestien maanden voor de gewone verkiezingen van de gemeenteraden en evenmin in een periode van veertig dagen voor de verkiezingen voor de Kamer, de Senaat, de Raden of het Europees Parlement. Die beperkingen brengen met zich mee dat de gemeenten beschikken over een periode van ongeveer drie jaar om de zes raadplegingen te organiseren.

Indien men dezelfde strenge criteria hanteert voor referenda of volksraadplegingen op federaal vlak of op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten, wordt de tijdspanne om referenda of volksraadplegingen te organiseren wel zeer krap. In tegenstelling tot de verkiezingen voor de gemeenteraden, is het tijdstip van de verkiezingen voor de Wetgevende Kamers bovendien in beginsel niet te voorspellen. Dat laatste probleem geldt evenwel niet voor de Raden of de lokale besturen.

Hoe frequent een referendum kan worden georganiseerd, zal overigens in niet geringe mate afhangen van de kaderwet. Indien die wet bijvoorbeeld voorschrijft dat een referendum binnen een bepaalde tijdspanne moet worden georganiseerd nadat een bepaald aantal burgers de aanvraag heeft ondertekend, kan de frequentie

constitutionnelle, qui statue sur la recevabilité. L'orateur estime qu'il s'agit d'une piste qui mérite d'être retenue.

2.1.2.3. Fréquence d'organisation des référendums

Selon *le professeur Dujardin*, la réponse à cette question dépend de la nature du référendum. On pourrait par exemple, pour des raisons diverses, plaider en faveur de l'organisation d'un seul référendum par an, étant entendu que plusieurs questions pourraient être posées à l'occasion de ce référendum unique. Si l'on opte toutefois pour le référendum correctif, il faudrait prévoir, comme c'est le cas aux Pays-Bas, la suspension temporaire de la sanction de la norme en question. Pendant cette période d'attente, un nombre suffisant de signatures pourrait être récolté pour demander l'organisation d'un référendum. Les référendums correctifs ne permettent dès lors pas de réunir dans un seul référendum toutes les questions à propos desquelles on souhaite organiser un référendum au cours d'une année.

Dans cette matière aussi, il convient de faire la distinction précitée entre les référendums ou les consultations populaires portant sur une norme et d'autres référendums ou consultations populaires.

Mme Erika Thys (CVP) demande aux membres du comité scientifique s'ils estiment que des référendums peuvent être organisés au cours d'une année électorale.

Le professeur Vény rappelle qu'un maximum de six consultations populaires communales peuvent être organisées par législature. Elles ne peuvent être organisées au cours d'une période de seize mois précédant les élections ordinaires des conseils communaux ni au cours d'une période de quatorze jours précédant des élections pour la Chambre, le Sénat, les conseils ou le Parlement européen. Ces restrictions font que les communes disposent d'une période d'environ trois ans pour organiser les six consultations.

Si l'on retient ces mêmes critères stricts pour les référendums ou les consultations populaires au niveau fédéral ou au niveau communautaire et régional, la période qui reste pour organiser des référendums ou des consultations populaires devient très courte. De plus, et, contrairement à celle des élections communales, la date des élections législatives est en principe imprévisible. Ce dernier problème ne se pose toutefois pas pour les conseils ou pour les pouvoirs locaux.

La fréquence d'organisation des référendums dépendra d'ailleurs, dans une large mesure, de la loi-cadre. Si cette loi prévoit par exemple qu'un référendum doit être organisé dans un délai déterminé après qu'un certain nombre de citoyens ont signé la demande, la fréquence ne peut être réglementée comme c'est

niet worden gereguleerd zoals dit nu voor de gemeentelijke volksraadpleging gebeurt.

De heer Philippe Mahoux (PS) vraagt of eenzelfde vraag meermaals het onderwerp van een referendum of een volksraadpleging kan zijn.

Voorts wenst hij te weten in welke periodes een referendum of een volksraadpleging niet zou mogen worden georganiseerd.

Ten slotte wenst hij meer informatie over het correctieve referendum zoals dit bijvoorbeeld in Zwitserland bestaat. Volgens dat systeem wordt de bekrachtiging van een aangenomen norm een tijdlang opgeschort, zodat daarover een referendum kan worden aangevraagd. Geldt die regeling op uniforme wijze voor alle wetten ? Kunnen ook fiscale wetten het onderwerp van een dergelijk referendum zijn ? Wordt de wachtperiode aangepast naargelang van de complexiteit van de betrokken norm ?

Voorzitter Van der Maelen herinnert eraan dat de vraag over welke thema's een referendum kan worden georganiseerd, hierboven reeds werd behandeld.

Professor Billiet is van oordeel dat de vraag over de frequentie een basiskeuze vergt. Kiest men ervoor een maximale portie rechtstreekse democratie in de vertegenwoordigende democratie te injecteren of wordt de rechtstreekse democratie voornamelijk opgevat als een correctie op de vertegenwoordigende democratie ? De frequentie kan voorts aanzienlijk worden beïnvloed door bepaalde thema's aan referenda te onttrekken.

In de internationale literatuur wordt gewaarschuwd voor het gevaar van de inflatie van referenda. In de praktijk lijkt dit echter best mee te vallen.

In dit verband is ook de vraag naar de opkomstplicht bij referenda niet zonder betekenis. In landen waar geen opkomstplicht geldt, ligt de deelname gemiddeld 15 % lager dan de deelname aan de verkiezingen waarvoor evenmin een opkomstplicht geldt. Bovendien lijkt de deelname in de tijd geleidelijk af te nemen.

Indien men met de invoering van de rechtstreekse democratie een versteviging van de band tussen burger en politiek en een verbeterde werking van de democratie nastreeft, moet men derhalve de gepaste toepassingsvoorwaarden opleggen, bijvoorbeeld inzake de frequentie.

Professor Elchardus erkent dat het debat over de frequentie van het referendum niet losstaat van het soort referendum dat men wenst in te voeren. In het geval van een constitutioneel referendum rijst de vraag naar de frequentie wellicht niet. In het geval van een referendum op initiatief van de bevolking kan men overwegen bepaalde beperkingen in te voeren. Indien men opteert voor een referendum op initiatief van de Wetgevende

le cas à l'heure actuelle pour la consultation populaire communale.

M. Philippe Mahoux (PS) demande si une même question peut faire l'objet de plusieurs référendums ou consultations populaires.

Il demande également au cours de quelles périodes il serait interdit d'organiser un référendum ou une consultation populaire.

Il souhaite enfin obtenir un complément d'informations sur le référendum correctif tel qu'il existe, par exemple, en Suisse. Ce système implique la suspension pendant un certain temps de la sanction d'une norme adoptée, afin de permettre qu'un référendum puisse être demandé à ce propos. Ce système s'applique-t-il uniformément à toutes les lois ? Les lois fiscales peuvent-elles être soumises à un tel référendum ? La durée du délai d'ajournement de la sanction dépend-elle de la complexité de la norme concernée ?

Le président, M. Van der Maelen, rappelle que la question de savoir quels thèmes peuvent faire l'objet d'un référendum a déjà été examinée précédemment.

Le professeur Billiet estime que la question relative à la fréquence implique un choix fondamental. Veut-on injecter une dose maximale de démocratie directe dans la démocratie représentative ou bien conçoit-on essentiellement la démocratie directe comme une correction de la démocratie représentative ? Le fait d'exclure certains thèmes des référendums peut en outre avoir une influence considérable sur la fréquence.

La littérature internationale attire l'attention sur le danger de prolifération des référendums. Dans la pratique, les choses semblent toutefois se passer plutôt bien.

Dans ce contexte, la question de l'obligation de participer aux référendums n'est pas non plus sans importance. Dans les pays où la participation aux référendums n'est pas obligatoire, le taux de participation est en moyenne de 15 % inférieur au taux de participation aux élections, étant entendu que le vote n'y est pas non plus obligatoire. De surcroît, le taux de participation paraît diminuer avec le temps.

Si l'instauration de la démocratie directe vise à renforcer le lien entre le citoyen et le monde politique et à améliorer le fonctionnement de la démocratie, il conviendra d'imposer des conditions d'application appropriées, notamment en ce qui concerne la fréquence.

Le professeur Elchardus reconnaît que le débat sur la fréquence du référendum varie en fonction du type de référendum que l'on entend instaurer. Dans le cas du référendum constitutionnel, la question de la fréquence ne se pose sans doute pas. Dans le cas du référendum d'initiative populaire, on peut envisager d'instaurer certaines limitations. Si l'on opte pour le référendum à l'initiative des Chambres législatives, il est sans doute

Kamers, is het wellicht raadzaam referenda uit te sluiten in een bepaalde sperperiode voor de verkiezingen.

Een tweede algemene vaststelling is dat de frequentie inderdaad niet mag worden overdreven. Uit de internationale praktijk blijkt dat een inflatie van referenda zich nog niet heeft voorgedaan, met uitzondering weliswaar van Zwitserland. Het grote aantal referenda in dat land vloeit voort uit de soepele regelgeving. Het Zwitserse voorbeeld leert echter dat de deelname aan referenda in dat land van oorspronkelijk 50 % tot 60 % terugviel op 10 % tot 20 %. Aan dat probleem kan misschien een mouw worden gepast door meerdere vragen te bundelen in één referendum. Die oplossing heeft dan weer als nadeel dat over de vragen geen grondig debat meer kan worden gevoerd. Bovendien kan de koppeling van bepaalde vragen de antwoorden beïnvloeden. De formulering van de vraag — op zich reeds een hoogst delicate aangelegenheid — biedt dan nog meer ruimte voor manipulatie.

Professor Dumont sluit zich aan bij de bedenking van professor Elchardus dat de vraag naar de frequentie een genuanceerd antwoord behoeft, rekening houdend met het soort referendum dat men wenst te organiseren.

Het probleem van de frequentie is inderdaad onbestaande wanneer het referendum een wettelijk voorgeschreven onderdeel van het totstandkomingsproces van een norm is. Dit is bijvoorbeeld het geval voor constitutionele referenda, zoals die onder meer in Italië en Spanje bestaan.

In de rechtsleer wordt voorgehouden dat de motivatie van de burgers om zich te informeren, omgekeerd evenredig is met de frequentie waarmee referenda worden georganiseerd. Dit is een belangrijk richtsnoer bij de organisatie van referenda. Indien men wenst dat een referendum daadwerkelijk tot een vruchtbaar debat leidt en bijdraagt tot de politieke vorming van de burger, moet men met deze techniek spaarzaam omgaan.

Professor Delwit wijst erop dat ook de invoering van referenda en volksraadplegingen op de verschillende bestuursniveaus een impact heeft op de frequentie. Indien zowel referenda als volksraadplegingen kunnen worden georganiseerd door de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies en de gemeenten, kan dit uiteraard leiden tot een proliferatie van volksbevragingen.

In de voorbije 25 jaar stelt men een gestage achteruitgang vast van de deelname aan de vertegenwoordigende democratie. Voor de rechtstreekse democratie is het niet anders. Het voorbeeld van Zwitserland is in dit verband veelzeggend: de deelname aan referenda loopt er per decennium gemiddeld 5 % terug.

utile d'exclure la possibilité d'organiser des référendums pendant une période déterminée avant les élections.

Une deuxième constatation d'ordre général est que les référendums ne doivent pas être trop fréquents. La pratique internationale montre qu'à l'exception de la Suisse, aucun pays n'organise des référendums de manière pléthorique. Dans ce pays, l'abondance des référendums est le corollaire de la souplesse de la réglementation. L'exemple suisse nous apprend toutefois que, dans ce pays, le taux de participation initial, qui était de 50 % à 60 %, est tombé à 10 % à 20 %. On pourrait peut-être remédier à ce problème en organisant un référendum sur plusieurs questions jointes. Cette solution présente, à son tour, l'inconvénient d'empêcher que l'on consacre un débat approfondi à ces questions. Le fait de joindre certaines questions peut en outre influencer les réponses. La formulation de la question — qui est déjà en soi une matière extrêmement délicate — offre encore beaucoup plus de possibilités de manipulation.

Le professeur Dumont fait sienne l'observation du professeur Elchardus qui estime que la réponse à la question relative à la fréquence des référendums doit être nuancée, compte tenu du type de référendum que l'on entend organiser.

Le problème de la fréquence ne se pose en effet pas si le référendum est une composante légale du processus normatif. C'est le cas, par exemple, des référendums constitutionnels qui sont organisés en Italie et en Espagne.

Il est affirmé, dans la doctrine, que la motivation du citoyen pour s'informer est inversement proportionnelle à la fréquence avec laquelle les référendums sont organisés. C'est un critère important pour l'organisation de référendums. Si l'on veut qu'un référendum débouche réellement sur un débat fertile et contribue à la formation politique du citoyen, il faut utiliser cette technique avec parcimonie.

Le professeur Delwit fait observer que l'instauration de référendums et de consultations populaires aux différents niveaux de pouvoir a également un impact sur la fréquence. Si l'État, les communautés, les régions, les provinces et les communes peuvent organiser à la fois des référendums et des consultations populaires, il est clair que la population sera consultée à tout bout de champ.

Depuis vingt-cinq ans environ, on constate une régression constante de la participation à la démocratie représentative. La situation n'est pas différente en ce qui concerne la démocratie directe. L'exemple de la Suisse est éloquent à cet égard: la participation aux référendums y régresse en moyenne de 5 % par décennie.

Of de bundeling van meerdere vragen in één enkel referendum hieraan kan remediëren, is niet zeker. Wél zeker is dat die techniek twee nadelen vertoont. Voor eerst boet het maatschappelijk debat over de vraagpunten aanzienlijk aan intensiteit en transparantie in. Bovendien ligt de participatiegraad aan referenda waarin verscheidene vragen worden voorgelegd, lager dan de deelname aan referenda waarbij de burgers slechts op één vraag betrekking hebben. Het debat over referenda die meerdere vragen voorgeschied krijgen, is immers vaak verward en oppervlakkig, zodat de burgers zich geen duidelijke mening kunnen vormen. Dat leidt tot een groter aantal onthoudingen of zelfs tot een geringere deelname.

Professor Verdussen steunt de idee van een sperperiode vóór de verkiezingen, ongeacht het thema waarover het referendum wordt gehouden. Indien men in de aanloop naar de verkiezingen referenda over bepaalde thema's zou verbieden en referenda over andere thema's gedogen, rijst de vraag welke criteria men zal hanteren om dit onderscheid te maken. Dit dreigt te verzanden in een uitzichtloze casuïstiek.

Het vastleggen van de duur van de sperperiode is dan weer eerder een kwestie van opportuniteitsoverwegingen.

De heer Philippe Mahoux (PS) stemt in met een algemeen verbod op referenda of volksraadplegingen in een pre-electorale periode. Anderzijds vraagt hij zich af of er ook geen sperperiode na een referendum of een volksraadpleging moet worden ingevoerd. Is het niet aangewezen te verbieden dat binnen een bepaalde periode na een referendum een nieuw referendum over hetzelfde thema wordt georganiseerd? Zo zou men bijvoorbeeld kunnen voorschrijven dat een bepaalde vraag in de loop van een zittingsperiode slechts eenmaal het onderwerp van een referendum of een volksraadpleging mag zijn. Zoniet bestaat het gevaar dat de vraagsteller die niet opgetogen is over het resultaat van het referendum, nieuwe referenda blijft uitlokken tot hij een bevredigend antwoord krijgt.

2.1.2.4. De vraagstelling

Mevrouw Erika Thys (CVP) merkt op dat in Canada een overheidsinstelling bestaat die belast is met de organisatie van de verkiezingen. Het is niet denkbeeldig dat de invoering van het referendum en de volksraadpleging een aanzienlijke belasting voor het ministerie van Binnenlandse Zaken zal vormen. Misschien is het raadzaam een orgaan op te richten dat belast wordt met de organisatie van en het toezicht op referenda en volksraadplegingen. Kan een dergelijk instituut ook oor-

Il n'est pas certain que le regroupement de plusieurs questions dans le cadre d'un seul référendum puisse remédier à cette évolution. En revanche, il est certain que cette technique présente deux inconvénients. Tout d'abord, le débat de société portant sur les questions posées perd considérablement de son intensité et de sa transparence. En outre, le taux de participation aux référendums portant sur plusieurs questions est inférieur à la participation aux référendums dans le cadre desquels les citoyens ne doivent répondre qu'à une seule question. Le débat portant sur les référendums à questions multiples est en effet souvent confus et superficiel, de sorte que les citoyens ne peuvent pas se forger une opinion précise. Il en résulte une augmentation du nombre d'abstentions, voire une baisse de la participation.

Le professeur Verdussen est favorable à l'idée d'une période d'interdiction avant les élections, quel que soit le thème faisant l'objet du référendum. Si l'on devait interdire l'organisation de référendums portant sur des thèmes déterminés, mais autoriser ceux concernant d'autres sujets en période préélectorale, il faudrait s'interroger sur les critères à utiliser pour faire cette distinction. On risquerait alors de s'enliser dans un débat sans issue.

Quant à la fixation de la durée de la période d'interdiction, elle dépendrait plutôt de considérations d'opportunité.

M. Philippe Mahoux (PS) marque son accord sur une interdiction générale des référendums et consultations populaires en période préélectorale. D'autre part, il se demande s'il ne conviendrait pas d'instaurer également une période d'interdiction après un référendum ou une consultation populaire. Ne s'indiquerait-il pas d'interdire, pendant une période déterminée suivant un référendum, l'organisation d'un nouveau référendum portant sur le même thème? C'est ainsi que l'on pourrait prévoir qu'une question donnée ne pourrait faire l'objet que d'un seul référendum ou d'une seule consultation populaire au cours d'une législature. À défaut, l'intéressé qui ne serait pas satisfait du résultat du référendum risquerait de provoquer de nouveaux référendums jusqu'à ce qu'il obtienne une réponse satisfaisante.

2.1.2.4. La formulation de la question

Mme Erika Thys (CVP) fait observer qu'il existe au Canada une institution publique qui est chargée de l'organisation des élections. Il n'est pas illusoire de craindre que l'instauration du référendum et de la consultation populaire représente un surcroît de travail considérable pour le ministère de l'Intérieur. Il serait peut être souhaitable de créer un organe qui serait chargé d'organiser et de contrôler les référendums et consultations populaires. Pareil institut pourrait-il égale-

delen over de vraagstelling of komt dit veeleer aan een grondwettelijk hof toe ?

Mevrouw Myriam Vanlerberghe (SP) wijst op het belang van de correcte en duidelijke formulering van de vraag. De vraag moet bovendien zo worden geformuleerd dat zij ondubbelzinnig met « ja » of « neen » kan worden beantwoord. De antwoorden mogen niet voor interpretatie vatbaar zijn. Wie kan erop toezien dat de vraagstelling aan deze veeleisende criteria voldoet ?

Een ander probleem betreft het toezicht op de ontvankelijkheid van de vraag. Wie kan daarover oordelen : een college van experts, een rechtscollège of een politieke instantie ?

Professor Verdussen maakt een onderscheid tussen de formele en de substantiële controle van de vraagstelling.

De formele controle spitst zich toe op de vormvoorwaarden. Bevat de aanvraag om een referendum te organiseren, bijvoorbeeld, een voldoende aantal handtekeningen ? Beantwoordt de formulering van de vraag aan de eventuele wettelijke voorschriften ?

Deze louter formele controle moet worden toevertrouwd aan een rechtscollège of minstens aan een orgaan samengesteld uit juristen. Hiervoor komt bijvoorbeeld de afdeling wetgeving van de Raad van State in aanmerking.

De substantiële controle gaat na of de vraag niet indruist tegen de Grondwet. Heeft zij betrekking op een grondrecht ? Behoort zij tot de bevoegdheid van het betrokken bestuursniveau ?

Deze substantiële controle wordt wellicht het best uitgeoefend door het Arbitragehof. Er wordt tegenwoordig weliswaar te pas en te onpas aan dat Hof gedacht wanneer een nieuw contentieux aan een rechtscollège moet worden toebedeeld (men denke maar aan de beoordeling van de parlementaire onschendbaarheid, de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers, de bestraffing van politieke partijen enz.). Veelal stuit dit op het terechte bezwaar dat het Arbitragehof, als grondwettelijk hof, niet de vergaarbak mag worden voor de beslechting van allerhande geschillen. Het Hof lijkt echter wel uitstekend geplaatst voor de substantiële controle van de vraagstelling bij referenda en volksraadplegingen. Het Hof zou daarbij voorafgaandelijk nagaan of de vraagstelling al dan niet strijdig is met de Grondwet. Dit sluit nauw aan bij zijn eigenlijke opdracht, met name de controle van de grondwettelijkheid van normen met kracht van wet. In wezen zou de tussenkomst van het Arbitragehof in de procedure van het referendum neerkomen op een vooruitgeschoven controle van de grondwettelijkheid van een norm met kracht van wet.

ment décider de la formulation des questions ou cette tâche incomberait-elle plutôt à une cour constitutionnelle ?

Mme Myriam Vanlerberghe (SP) souligne l'importance d'une formulation correcte et claire de la question. Celle-ci doit en outre être formulée de telle façon que l'on puisse y répondre sans ambiguïté par « oui » ou par « non ». Les réponses ne peuvent pas être susceptibles d'interprétation. Qui peut veiller à ce que ces critères stricts soient respectés ?

Un autre problème est celui du contrôle de la recevabilité de la question. Qui peut en juger : un collège d'experts, une juridiction ou une instance politique ?

Le professeur Verdussen établit une distinction entre le contrôle formel et le contrôle substantiel de la question.

Le contrôle formel porte sur les conditions de forme. La demande d'organisation du référendum comporte-t-elle un nombre suffisant de signatures ? La formulation de la question répond-elle aux prescriptions légales éventuelles ?

Ce contrôle purement formel doit être confié à une juridiction ou à tout le moins à un organe composé de juristes. Cette mission pourrait être confiée, par exemple, à la section de législation du Conseil d'État.

Le contrôle substantiel consiste à vérifier si la question n'est pas contraire à la Constitution. Porte-t-elle sur un droit fondamental ? Relève-t-elle de la compétence du niveau administratif concerné ?

L'idéal serait sans doute que ce contrôle substantiel soit exercé par la Cour d'arbitrage. Il est vrai qu'à l'heure actuelle, on songe souvent, sans trop se poser de questions, à cette Cour chaque fois qu'il s'agit de confier un nouveau contentieux à une juridiction (par exemple, en matière d'immunité parlementaire, de responsabilité pénale des ministres, de sanction des partis politiques, etc.). Ces velléités se heurtent généralement à l'objection, tout à fait justifiée, que la Cour d'arbitrage ne peut, en tant que cour constitutionnelle, servir de réceptacle recueillant les litiges les plus divers. Il semble toutefois que la Cour soit très bien placée pour exercer le contrôle substantiel sur la formulation des questions soumises à référendum ou à consultation populaire. La Cour examinerait *a priori* si la formulation de la question est ou non contraire à la Constitution. Cet examen est étroitement liée à sa mission proprement dite, à savoir le contrôle de la constitutionnalité des normes ayant force de loi. L'intervention de la Cour d'arbitrage dans la procédure du référendum constituerait en fait une anticipation du contrôle de la constitutionnalité d'une norme ayant force de loi.

De heer Charles Michel (PRL FDF MCC) vraagt om welke reden de formele controle door een rechtscollege moet worden verricht en niet bijvoorbeeld door het Parlement.

Professor Verdussen antwoordt dat alleen een rechtscollege een echt ernstige en onpartijdige controle kan verrichten. De formele controle kan overigens een uitgesproken juridisch karakter hebben, zodat het verantwoord is deze controle aan een rechtscollege op te dragen of minstens aan een orgaan dat ten dele uit juristen is samengesteld.

De heer Charles Michel (PRL FDF MCC) wijst op de aanwezigheid van juristen in het Parlement. Hij deelt niet de mening dat de formele controle aan een rechtscollege moet worden toegekend.

Voorzitter De Decker is van oordeel dat, in de redenering van professor Verdussen, het controlerend orgaan minstens gedeeltelijk uit magistraten moet zijn samengesteld, veeleer dan uit juristen.

Professor Verdussen stemt hiermee in.

Professor Delwit acht een politieke instelling niet het meest geschikte orgaan om een controle op de vraagstelling uit te oefenen. De controle dreigt dan immers tot betwistingen tussen, bijvoorbeeld, meerderheid en oppositie te leiden. Zulks zou zelfs de legitimiteit van het referendum op zich kunnen aantasten.

Anderzijds mag de controle ook niet worden gemonopoliseerd door juristen. De vraagstelling roept immers niet alleen juridische bedenkingen op. Sommige begrippen kunnen voor juristen een onomstreden betekenis hebben, maar dat is niet noodzakelijk voor alle burgers het geval. Men denke ter illustratie maar aan het referendum over de soevereiniteit van Québec. Enkele maanden vóór het referendum gaven opiniepeilingen aan dat 40 % van de stemgerechtigden zich voor de soevereiniteit uitspraken. Bij het referendum zelf was dat aantal tot bijna 50 % opgelopen. Het verschil vond zijn oorsprong in de uiteenlopende interpretaties van het begrip « soevereiniteit ». Zowel binnen de groep van de ja-stemmers als binnen die van de neen-stemmers werden aan dat begrip verschillende betekenissen toegekend.

Professor Dujardin waarschuwt ervoor niet te veel controles in te bouwen. Het is op zich verdedigbaar dat men omzichtig omgaat met de instrumenten van de rechtstreekse democratie, maar zij moeten wel werkbaar blijven. Toch verwondert het enigszins dat referenda en volksraadplegingen met zoveel voorbehoud worden benaderd. Gaat er van deze technieken dan zoveel meer dreiging uit dan van het gewone wetgevende werk ?

De controle op de vraagstelling dient in de eerste plaats door de initiatiefnemer zelf te worden verricht. Vervolgens is een louter formele controle nodig.

M. Charles Michel (PRL FDF MCC) demande pourquoi le contrôle formel doit être exercé par une juridiction et pas, par exemple, par le Parlement.

Le professeur Verdussen répond que seule une juridiction peut exercer un contrôle vraiment sérieux et réellement impartial. Le contrôle formel peut d'ailleurs revêtir un caractère juridique manifeste, de sorte qu'il se justifie de le confier à une juridiction ou du moins à un organe composé en partie de juristes.

M. Charles Michel (PRL FDF MCC) fait observer qu'il y a des juristes au Parlement. Il ne partage pas le point de vue selon lequel le contrôle formel doit être exercé par une juridiction.

Le président De Decker estime que, selon le raisonnement du professeur Verdussen, l'organe de contrôle doit être composé, du moins en partie, de magistrats, plutôt que de juristes.

Le professeur Verdussen marque son accord sur ce point.

Le professeur Delwit estime qu'une institution politique n'est pas l'organe le plus approprié pour exercer un contrôle sur la formulation de la question. Le contrôle risque en effet de donner lieu à des contestations, par exemple entre la majorité et l'opposition, ce qui pourrait même compromettre la légitimité du référendum même.

Par ailleurs, le contrôle ne peut pas non plus être monopolisé par des juristes. La formulation de la question ne soulève en effet pas que des problèmes d'ordre juridique. Si certaines notions ont une signification évidente pour les juristes, ce n'est pas nécessairement le cas pour tous les citoyens. Il suffit, pour s'en convaincre, de songer au référendum qui a été organisé sur la souveraineté du Québec. Des sondages d'opinion réalisés quelques mois avant le référendum indiquaient que 40 % des électeurs voteraient pour la souveraineté. Lors du référendum, ce pourcentage était passé à près de 50 %. Cette différence était due aux interprétations divergentes de la notion de « souveraineté ». On conférait à cette notion des acceptions différentes, et ce, tant au sein du groupe de ceux qui ont voté « oui » que parmi les « non ».

Le professeur Dujardin met en garde contre l'excès de contrôle. Si l'on peut comprendre que l'on use avec circonspection des instruments de la démocratie directe, ceux-ci doivent tout de même pouvoir fonctionner. Il est malgré tout assez étonnant que l'on aborde les référendums et les consultations populaires avec tant de réserve. Ces techniques comportent-elles donc tellement plus de risques que le travail législatif ordinaire ?

Le contrôle relatif à la formulation de la question doit être effectué en premier lieu par l'initiateur. Par la suite, un contrôle purement formel est nécessaire.

Het laatste woord in de controle op de vraagstelling komt volgens de spreker toe aan het Parlement. Het risico dat het Parlement het initiatief alsnog zou fnuiken, is onbestaande indien het referendum moet worden georganiseerd zodra voldoende burgers het aanvragen en de aanvraag aan de formele voorwaarden voldoet.

De procedure mag niet onnodig zwaar worden gemaakt, bijvoorbeeld door de inschakeling van allerlei rechtscolleges. Het lijkt in ieder geval niet aangewezen het laatste woord toe te kennen aan een rechtscollege. Instrumenten als het referendum en de volksraadpleging dienen juist om de burger meer bij het politieke gebeuren te betrekken. Het laatste woord hoort dan ook thuis bij het Parlement, en niet bij een rechtscollege.

Professor Vény is van oordeel dat de toetsing van de vraag aan de Grondwet en aan de kaderwet kan toekomen aan een onafhankelijk orgaan zoals de Vlaamse Adviescommissie voor volksraadplegingen. Die toetsing kan eventueel de vorm van een bindend advies aannemen. Het laatste woord over de inhoud van de vraagstelling hoort echter hoe dan ook thuis bij het Parlement of bij de instantie aangewezen in de kaderwet, maar zeker niet bij een rechtscollege. Het kan toch niet de bedoeling zijn een « *gouvernement des juges* » te installeren. De rechtstreekse democratie moet niet volledig worden ontkoppeld van de vertegenwoordigende democratie.

Professor Dumont maakt een onderscheid tussen de normen die van toepassing zijn op de formulering van de vraag, en de controle op de inachtneming van die normen.

De toepasselijke normen hebben zowel op de vorm als op de inhoud betrekking.

Wat het formele aspect betreft, moet de vraagstelling aan vier criteria voldoen :

- de vraag moet eenvoudig zijn;
- de vraag moet met « ja » of « neen » kunnen worden beantwoord;
- de vraag mag slechts één onderwerp hebben;
- de vraag moet vergezeld zijn van een onpartijdige toelichting die de argumenten *pro* en *contra* opsomt.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met de normen die bepalen welke thema's het onderwerp van een referendum kunnen zijn.

Aangezien het gaat om rechtsnormen, is het logisch dat de controle toekomt aan een college : samengesteld uit juristen. De controle komt immers neer op een klassieke juridische oefening : is een bepaalde rechtshandeling, *in casu* de aanvraag voor een referendum, al dan niet in overeenstemming met bepaalde rechtsnormen ?

De controle op de naleving van de formele normen kan inderdaad toekomen aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. De controle op de naleving van de

L'intervenant estime qu'en ce qui concerne le contrôle relatif à la formulation de la question, le dernier mot doit revenir au Parlement. Il n'y a aucun risque que le Parlement sabote l'initiative dès lors que le référendum doit être organisé dès qu'un nombre suffisant de personnes le demandent et que la demande satisfait aux conditions formelles.

Il ne faut pas alourdir inutilement la procédure, par exemple en y associant toute une série de juridictions. Il semblerait en tout cas inopportun que ce soit une juridiction qui ait le dernier mot. Des instruments tels que le référendum et la consultation populaire visent précisément à associer plus étroitement le citoyen à la vie politique. C'est dès lors le parlement, et non une juridiction, qui doit avoir le dernier mot.

Le professeur Vény estime que le contrôle de la conformité de la question à la Constitution et à la loi-cadre peut être confié à un organe indépendant, tel que la *Vlaamse Adviescommissie voor volksraadplegingen*. Ce contrôle peut éventuellement prendre la forme d'un avis contraignant. Quoi qu'il en soit, le dernier mot quant au contenu de la question revient au Parlement ou à l'instance désignée par la loi-cadre, mais certainement pas à une juridiction. Le but ne saurait être d'installer un gouvernement des juges. La démocratie directe ne doit pas être totalement dissociée de la démocratie représentative.

Le professeur Dumont établit une distinction entre les normes applicables à la formulation de la question et le contrôle du respect de ces normes.

Les normes applicables concernent tant la forme que le contenu.

S'agissant de la forme, la rédaction de la question doit satisfaire à quatre critères :

- la question doit être simple;
- il doit être possible de répondre à la question par « oui » ou par « non »;
- la question doit se limiter à un seul sujet;
- la question doit être accompagnée d'un commentaire impartial énumérant les arguments à l'appui et à l'encontre de la proposition.

Il convient en outre de tenir compte des normes déterminant les thèmes qui peuvent faire l'objet d'un référendum.

Étant donné qu'il s'agit de normes juridiques, il est logique que le contrôle du respect de ces normes soit confié à un collège de juristes. Le contrôle consistera en effet en un exercice juridique classique, puisqu'il s'agira de vérifier si un acte juridique déterminé, en l'occurrence la demande d'organisation d'un référendum, est conforme à certaines normes juridiques.

Le contrôle du respect des normes formelles pourrait effectivement être confié à la section de législation du Conseil d'État. Le contrôle du respect des normes dé-

normen die bepalen welke thema's het onderwerp van een referendum kunnen zijn, kan worden verricht door het Arbitragehof. Op die wijze zou de controle op de vraagstelling grotendeels ontsnappen aan het spel tussen meerderheid en oppositie. Het is immers noodzakelijk dat de controle wordt verricht door een zo onpartijdig mogelijke derde. De afdeling wetgeving van de Raad van State en het Arbitragehof bieden daartoe de beste waarborgen, ook al beseft men dat geen enkele rechter volstrekt neutraal is. Men hoeft met deze rechtscolleges niet te vrezen voor een « *gouvernement des juges* ». Men mag immers niet uit het oog verliezen dat de instrumenten van de rechtstreekse democratie machtige wapens zijn. Zij houden immers reeds een vorm van machtsuitoefening in. In een rechtsstaat hoort iedere macht onderworpen te zijn aan een jurisdictionele controle.

Professor Elchardus maakt een onderscheid tussen het onderzoek naar de ontvankelijkheid van de aanvraag tot het houden van een referendum en de controle op de formulering van de vraag.

De controle op de ontvankelijkheid is een juridische aangelegenheid. De controle op de formulering van de vraag is echter van een heel andere aard. Het lijkt niet aangewezen dit exclusief aan juristen toe te vertrouwen. Veel wetten blinken trouwens niet uit door hun duidelijkheid of bevattelijkheid.

Of een vraag helder, eenduidig en ondubbelzinnig is, is zeker niet alleen een kwestie van juridische analyse. Over de vraagstelling bestaat uitgebreid wetenschappelijk onderzoek.

De formulering van de vraag in een referendum of een volksraadpleging is een proces dat in drie stappen hoort te verlopen. Het zijn uiteraard de initiatiefnemers die de vraag als eersten formuleren. Zij kunnen vervolgens eventueel te rade gaan bij een Raad of een Instituut voor Referenda. Dergelijke instelling, bevolkt met deskundigen, kan dan samen met de initiatiefnemers zoeken naar de meest geschikte formulering. Tenslotte moet de politieke wereld — en niet een of ander rechtscollege — zich uitspreken over de definitieve formulering.

Professor Billiet benadrukt het grote belang van een correcte formulering. Uit onderzoek blijkt dat bij voorgaande referenda soms 20 % van de ondervraagden een verkeerde stem uitbracht als gevolg van de gebrekkige verwoording van de vraag. Ook de vragen die in ons land bij gemeentelijke volksraadplegingen reeds werden voorgelegd, laten heel wat te wensen over.

Er bestaat wel degelijk een methodologie om de vraagstelling te evalueren. Het uitgangspunt is dat het beantwoorden van een vraag geen eenvoudig cognitief proces is. De basisvereiste is dat de vraag wordt begrepen. Of een vraag wordt begrepen, hangt af van de ver-

terminant les thèmes qui peuvent faire l'objet d'un référendum pourrait être exercé par la Cour d'arbitrage. Les contrôles concernant la formulation de la question échapperaient ainsi dans une large mesure au jeu d'influence auquel se livrent la majorité et l'opposition. Il est en effet nécessaire que le contrôle soit effectué par un organe tiers aussi impartial que possible. La section de législation du Conseil d'État et la Cour d'arbitrage offrent les meilleures garanties d'impartialité, même s'il est évident qu'aucun arbitre n'est totalement neutre. On ne doit pas craindre que ces juridictions instaurent un « *gouvernement des juges* ». En effet, il ne faut pas perdre de vue que les instruments de la démocratie directe sont des armes puissantes. Ils permettent une certaine forme d'exercice du pouvoir. Dans un État de droit, chaque pouvoir doit être soumis à un contrôle juridictionnel.

Le professeur Elchardus fait une distinction entre l'examen de la recevabilité de la demande d'organisation d'un référendum et le contrôle de la formulation de la question.

Le contrôle de la recevabilité est un acte juridique. Le contrôle de la formulation de la question est tout autre chose. Il ne s'indique pas de confier ce contrôle exclusivement à des juristes. De nombreuses lois ne se caractérisent d'ailleurs pas par leur clarté ou intelligibilité.

Le fait de déterminer si une question est claire et non équivoque n'est certainement pas seulement une question d'analyse juridique. La formulation de la question a fait l'objet de nombreuses études scientifiques.

La formulation de la question faisant l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire est un processus qui doit se dérouler en trois étapes. Ce sont évidemment les initiateurs qui formulent la question en premier lieu. Ensuite, ils peuvent éventuellement consulter un Conseil ou un Institut des référendums. Une telle institution, constituée d'experts, peut alors rechercher, en accord avec les initiateurs, la formulation la plus appropriée. Il appartient enfin au monde politique — et non à l'une ou l'autre juridiction — de se prononcer sur la formulation définitive.

Le professeur Billiet souligne qu'il est très important que la question soit formulée correctement. Il ressort d'une étude que lors de référendums précédents, jusqu'à 20 % des personnes interrogées ont répondu erronément du fait que la question était mal formulée. La formulation des questions qui ont déjà été posées lors de consultations populaires communales organisées dans notre pays n'était pas non plus irréprochable.

Il existe une méthodologie pour évaluer la formulation de la question. Le principe de base est que le fait de répondre à une question ne constitue pas un processus cognitif simple. La condition fondamentale est que la question soit comprise. Le fait qu'une question soit

woording, de context en de achtergronden van de ondervraagde.

Zodra hij de vraag begrijpt, zoekt de ondervraagde naar zijn standpunt. Ofwel is zijn opinie over de vraag reeds gevormd, ofwel — wat veel vaker voorkomt — is dat nog niet het geval. In dat laatste geval poogt hij een opinie te vormen. Dat gebeurt dan op grond van hetgeen onmiddellijk aan de vraagstelling voorafgaat.

De opinie wordt gevormd door overwegingen. De rol van die overwegingen is cruciaal. Eenzelfde vraag die met een tussentijd van twee maanden wordt voorgelegd, kan tot 40 % verschillende antwoorden opleveren, louter wegens de overwegingen die aan het antwoord ten grondslag liggen.

Die overwegingen worden ingegeven door de achtergrond van de ondervraagde : zijn voorgeschiedenis, zijn afkomst, het milieu waarin hij vertoeft, ... Ook de media spelen een vooraanstaande rol. Indien aan een referendum uitgebreide voorbeshouwingen in de media voorafgaan, kan dit de uitslag aanzienlijk beïnvloeden. Het verschil kan zelfs enkele tientallen procenten bedragen. Ten slotte worden de overwegingen ook gestuurd door de informatie die in de vraag en de voorgestelde antwoorden schuilt. Voor een referendum of een volksraadpleging waarbij enkel met « ja » of « neen » kan worden geantwoord, leveren de antwoorden uiteraard weinig tot geen bijkomende informatie die enige invloed op de opinievorming kan hebben.

Het kernprobleem is of de vraag wordt begrepen zoals zij bedoeld is. Daartoe kan men gebruikmaken van cognitieve interviewtechnieken. Via interviews over een bepaalde vraag wordt nagegaan of een representatieve groep van personen de vraag begrijpt zoals de vraagsteller ze bedoeld heeft. Veelal zal daaruit blijken dat de vraag moet worden geherformuleerd, hetgeen in overleg met de vraagsteller moet gebeuren. Aangezien een referendum en een volksraadpleging meestal slechts één vraag inhouden, kan dit behoorlijk snel gaan.

Tot besluit beveelt professor Billiet aan de nodige waarborgen in te bouwen opdat in de procedure inzake een referendum of een volksraadpleging steeds een beroep zou worden gedaan op de geëigende methodologie voor het onderzoek naar de vraagverwoording. Hoe dit concreet gebeurt — door een bijzondere instelling of op een andere wijze — is eigenlijk minder belangrijk.

Professor Verdussen kan ermee instemmen dat het Parlement het laatste woord behoudt over de formele controle. De afdeling wetgeving van de Raad van State kan wel een advies uitbrengen. Aangezien zij zich in

comprise dépend de la formulation de celle-ci, du contexte et des antécédents de la personne interrogée.

Dès qu'elle a compris la question, la personne interrogée cherche son point de vue. Ou bien elle a déjà une opinion sur la question, ou bien, ce qui est beaucoup plus fréquent, elle n'en a pas. Dans ce dernier cas, elle tente de se forger une opinion et elle le fait alors sur la base de ce qui s'est passé immédiatement avant la formulation de la question.

Une opinion se forme à partir de considérations. Le rôle de ces considérations est capital, car une même question posée à deux mois d'intervalle peut engendrer jusqu'à 40 % de réponses différentes, uniquement en fonction des considérations sur lesquelles est fondée la réponse.

Ces considérations dérivent du *background* de la personne interrogée : ses antécédents, son origine, le milieu dans lequel elle vit, ... Les médias jouent également un rôle important à cet égard. Une large diffusion de considérations dans les médias préalablement à la tenue d'un référendum peut influencer considérablement le résultat de celui-ci. L'écart peut même atteindre quelques dizaines de pour cent. Enfin, les considérations sont également orientées par l'information contenue dans la question ainsi que par les réponses proposées. Il va de soi que dans le cadre d'un référendum ou d'une consultation populaire auquel il ne peut être répondu que par « oui » ou par « non », ces réponses ne fournissent guère d'informations complémentaires susceptibles d'influencer la formation de l'opinion.

Le problème fondamental est de savoir si la question est comprise comme on veut qu'elle le soit. On peut recourir à cet effet à des techniques d'interview cognitives. Des interviews portant sur une question donnée permettent de vérifier si un groupe représentatif de personnes comprennent la question ainsi que l'a voulu son auteur. Il ressort fréquemment de telles interviews que la question doit être reformulée, ce qui doit se faire en concertation avec ce dernier. Le référendum ou la consultation populaire ne contenant le plus souvent qu'une seule question, cette adaptation peut s'effectuer assez rapidement.

Pour conclure, le professeur Billiet préconise de prévoir les garanties nécessaires afin qu'il soit toujours recouru, dans le cadre de la procédure relative au référendum ou à la consultation populaire, à la méthodologie spécifique utilisée pour examiner la formulation de la question. La manière dont cette méthodologie serait appliquée — par une institution spécialisée ou autrement — a en fait moins d'importance.

Le professeur Verdussen peut marquer son accord sur le fait que le Parlement ait le dernier mot en ce qui concerne le contrôle formel. La section de législation du Conseil d'État peut toutefois formuler un avis. Étant

haar hoofdopdracht inlaat met de legistiek, is zij zeer beslagen in de formulering van normerende teksten.

Het Parlement mag echter niet het laatste woord hebben over de substantiële controle. Veronderstel dat wordt verzocht bij referendum een wetsontwerp aan de bevolking voor te leggen. Indien het Parlement, in het kader van de substantiële controle, oordeelt dat de voorgelegde tekst geen grondwettelijke bezwaren oproept, kan het referendum effectief plaatsvinden. Als de bevolking zich voor het ontwerp uitspreekt en de tekst effectief wet wordt, kan iedere burger gedurende zes maanden na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* het Arbitragehof verzoeken die wet te vernietigen. Ook na die termijn van zes maanden kan ieder rechtscollege bij prejudiciële vraag het Arbitragehof verzoeken zich uit te spreken over de grondwettelijkheid van de wet.

Men doet er dus beter aan die substantiële controle eventueel reeds voor de organisatie van het referendum aan het Arbitragehof toe te kennen. Eventueel kan men in dat geval uitsluiten dat het Hof zich naderhand nog over de betrokken norm uitspreekt. De regel zou dan zijn dat, in het geval van een referendum, het Arbitragehof alleen een preventieve controle verricht.

Voorzitter De Decker vraagt of die oplossing ook geldt wanneer het referendum voortspuit uit een volksinitiatief.

De heer Charles Michel (PRL FDF MCC) heeft twijfels bij de redenering van professor Verdussen. Indien de wet die voortvloeit uit een referendum, zoveel bezwaren oproept, waarom worden die bezwaren dan niet geuit met betrekking tot alle overige wetten? Volgens die redenering zou iedere wet die door het Parlement wordt aangenomen, meteen aan het Arbitragehof moeten worden voorgelegd om na te gaan of het Parlement wel bevoegd is in die aangelegenheid. Dit is een onderschatting van de ernst waarmee het Parlement te werk gaat.

Mevrouw Zoé Genot (Ecolo-Agalev) wenst meer informatie over het correctieve referendum zoals dat in Nederland bestaat. De vraagstelling bij een dergelijk referendum is wellicht niet zo moeilijk. Indien men evenwel een referendum wenst te organiseren over de vraag of, bijvoorbeeld, verkrachters strenger moeten worden bestraft, zal alleen al het gewicht van het woord « verkrachter » een aanzienlijke invloed hebben op de antwoorden. Wordt in Nederland toezicht uitgeoefend op de verwoording van de vraag, of zijn het de vraagstellers zelf die beslissen over de uiteindelijke formulering?

Professor Dujardin pleit niet voor het voorleggen van onduidelijke vragen, maar is wel van oordeel dat de initiatiefnemers het nodige respect verdienen. Indien men erin slaagt enkele honderdduizenden handtekeningen te verzamelen voor het opstarten van een referendum,

donné que sa mission principale est de nature légistique, elle a une grande expérience en ce qui concerne la formulation de textes normatifs.

Le Parlement ne peut toutefois pas avoir le dernier mot en ce qui concerne le contrôle substantiel. Supposons que l'on demande par référendum de soumettre un projet de loi à la population. Si, dans le cadre du contrôle substantiel, le Parlement estime que le texte proposé ne soulève aucune objection d'ordre constitutionnel, le référendum peut effectivement avoir lieu. Si la population se prononce en faveur du projet de loi et que le texte acquiert force de loi, chaque citoyen peut, dans les six mois qui suivent sa publication au *Moniteur belge*, demander à la Cour d'arbitrage de l'annuler. Même à l'expiration de ce délai, chaque juridiction peut demander à la Cour d'arbitrage, en lui posant une question préjudicielle, de se prononcer sur la constitutionnalité de la loi.

Il est dès lors préférable de confier ce contrôle substantiel à la Cour d'arbitrage dès avant l'organisation du référendum. On pourrait éventuellement, dans ce cas, envisager que la Cour ne puisse plus se prononcer par la suite sur la norme en question. La règle serait que, dans le cas du référendum, la Cour d'arbitrage exerce uniquement un contrôle préventif.

Le président, M. De Decker, demande si cette solution peut également s'appliquer lorsque le référendum émane d'une initiative populaire.

M. Charles Michel (PRL FDF MCC) émet des doutes au sujet de la pertinence du raisonnement du professeur Verdussen. Si la loi qui est issue d'un référendum soulève tellement d'objections, pourquoi ne formule-t-on pas ces objections au sujet de toutes les autres lois? Selon ce raisonnement, chaque loi votée par le Parlement devrait être soumise immédiatement à la Cour d'arbitrage pour qu'elle vérifie si le Parlement est effectivement compétent dans cette matière. Ce raisonnement sousestime le sérieux des travaux parlementaires.

Mme Zoé Genot (Ecolo-Agalev) demande un complément d'information au sujet du référendum correctif tel qu'il existe aux Pays-Bas. Dans le cadre de ce type de référendum, la formulation de la question n'est sans doute pas aussi difficile. Si l'on souhaite toutefois organiser un référendum sur la question de savoir si, par exemple, les violeurs doivent être plus sévèrement punis, le seul poids du mot « violeur » aura une influence considérable sur les réponses. Procède-t-on, aux Pays-Bas, à un contrôle de la formulation de la question ou bien sont-ce uniquement ceux qui posent la question qui décident eux-mêmes de la formulation définitive?

Le professeur Dujardin ne souhaite pas que l'on pose des questions confuses, mais estime que les initiateurs ont droit à un certain respect. Le fait que plusieurs centaines de milliers de signatures aient pu être collectées pour l'organisation d'un référendum ne

kan men dat niet lichtzinnig terzijde schuiven. Dat neemt niet weg dat een advies over de vraagstelling kan worden uitgebracht en dat eventuele onduidelijkheden worden weggezuiverd. Het laatste woord dient aan het Parlement toe te behoren. Het is niet gepast dat enig ander orgaan een preventief onderzoek naar de grondwettelijkheid of de wettelijkheid van het initiatief verricht. Dat gebeurt immers ook niet voor het gewone wetgevende werk. De normen die eventueel voortkomen uit een referendum, kunnen nadien worden getoetst op hun wettelijkheid en hun grondwettelijkheid zoals dit voor andere normen het geval is. Het inbouwen van dergelijke preventieve filters is evenwel niet verenigbaar met het respect waarop de initiatiefnemers recht hebben.

Professor Elchardus merkt op dat de eerbied voor de initiatiefnemers niet verhindert dat wordt gezocht naar een zo correct mogelijke vraagverwoording. Het is zelfs aangewezen dat de initiatiefnemers voor de formulering van hun vraag te rade kunnen gaan bij een deskundige instelling.

Anderzijds mag de formulering van de vraag ook geen te hoge verwachtingen wekken. Men kan wel vermijden dat de kiezer zich vergist of wordt misleid. Uit studies blijkt dat soms 10 % tot 20 % van de kiezers de vraag foutief interpreteert en, als gevolg daarvan, een ander antwoord geeft. Men mag echter niet verwachten dat emotionele vraagformuleringen kunnen worden vermeden. Een vraag kan bijvoorbeeld met recht en rede begrippen uit het Strafwetboek vermelden.

Professor Billiet verklaart dat het onderzoek naar de vraagverwoording steeds gebeurt in overleg met de opdrachtgever. Uiteindelijk bepaalt de initiatiefnemer wat hij precies wenst te weten te komen met de vraagstelling. De methodologie is er juist op gericht ervoor te zorgen dat de vraagsteller een getrouw beeld krijgt van de publieke opinie over de vraag die hij stelt.

Het beantwoorden van een vraag is geen evidentie. Voor het beantwoorden van een vraag putten mensen meestal uit recent verworven informatie. Dit is een wetmatigheid waarvan slechts om bijzondere redenen wordt afgeweken, bijvoorbeeld omdat de ondervraagde reeds over een eigen opinie beschikt. Het advies over de vraagverwoording getuigt derhalve juist van respect voor de initiatiefnemers en hun bedoelingen.

Professor Dumont onderschrijft het voorstel van professor Verdussen om een dubbele controle in te bouwen. De formele controle kan inderdaad door de afdeling wetgeving van de Raad van State worden verricht, wat *in se* niet meer is dan een toepassing van de normale procedure en wat ook inhoudt dat het laatste woord hierover bij het Parlement blijft berusten. Wat de substantiële controle betreft, houdt de normale procedure in dat het Arbitragehof een controle *a posteriori* verricht. Professor Verdussen verdedigt evenwel terecht de idee

peut être pris à la légère. Cela n'empêche qu'un avis puisse être donné sur la formulation de la question et que des imprécisions éventuelles soient rectifiées. Le Parlement doit avoir le dernier mot. Il est inopportun qu'un autre organe quelconque procède à un examen préventif pour déterminer la constitutionnalité ou la légalité de l'initiative. Il n'y a en effet pas non plus d'examen semblable pour le travail législatif ordinaire. Les normes qui résulteraient éventuellement d'un référendum peuvent faire l'objet d'un contrôle de légalité et de constitutionnalité ultérieur, comme c'est le cas pour d'autres normes. L'installation de tels filtres préventifs témoigne d'un manque de respect à l'égard des initiateurs.

Le professeur Elchardus fait observer que le respect auquel les initiateurs ont droit ne peut entraver la recherche d'une formulation aussi correcte que possible de la question. Il s'indique même que les initiateurs puissent demander conseil à une institution spécialisée pour la formulation de leur question.

D'autre part, il ne faut pas se faire trop d'illusions en ce qui concerne la formulation de la question. On peut éviter que l'électeur se trompe ou soit induit en erreur. Il ressort d'études que 10 % à 20 % des électeurs interprètent quelquefois mal la question et donnent dès lors une réponse différente. Il ne faut toutefois pas s'attendre à ce que les formulations émotionnelles puissent être évitées. Une question peut, par exemple, mentionner des notions du Code pénal.

Le professeur Billiet précise que la formulation de la question est toujours contrôlée en concertation avec l'initiateur. C'est en fin de compte l'initiateur qui détermine ce qu'il veut précisément savoir en posant ladite question. Le but de la méthodologie est précisément de faire en sorte que l'auteur de la question obtienne une image fiable de l'opinion publique en ce qui concerne la question qu'il pose.

Il n'est pas évident de répondre à une question. Pour répondre à une question, les gens puisent généralement dans les informations qu'ils ont acquises récemment. Il s'agit d'un processus récursif, auquel il n'est dérogé que pour des raisons particulières, par exemple parce que la personne interrogée a déjà sa propre opinion. Le fait de rendre un avis sur la formulation de la question témoigne dès lors précisément de respect pour les initiateurs et leurs intentions.

Le professeur Dumont fait sienne la proposition formulée par le professeur Verdussen visant à insérer un double contrôle. Le contrôle formel peut effectivement être exercé par la section de législation du Conseil d'État, ce qui ne constitue en soi que l'application de la procédure normale et implique que c'est toujours au Parlement qu'appartient le dernier mot. Pour ce qui est du contrôle substantiel, la procédure normale implique que la Cour d'arbitrage exerce un contrôle *a posteriori*. Le professeur Verdussen recommande cependant, à

om, in het geval van een referendum, het Arbitragehof te belasten met een preventieve controleopdracht. Men kan immers toch niet het volledige kiezerscorps uitnodigen zich over een tekst uit te spreken die naderhand kan worden vernietigd. Een dergelijke botsing tussen een uiting van de volkswil en een arrest van het Arbitragehof moet worden vermeden. Om die reden is het geoorloofd het Arbitragehof uitzonderlijk te belasten met een preventief grondwettigheidsstoezicht. Men mag dat voorstel niet terugdringen tot een karikaturale krachtmeting tussen parlementsleden en juristen met een zogenaamde nostalgie naar een « *gouvernement des juges* ». Het voorstel getuigt daarentegen juist van een grote eerbied voor de democratie. In het voorstel van professor Verdussen blijft het Parlement trouwens hoe dan ook het laatste woord houden. Indien het Arbitragehof besluit tot een onverenigbaarheid van de voorgelegde vraag met de Grondwet, staat het de grondwetgever vrij de Grondwet te herzien.

Mevrouw Erika Thys (CVP) vraagt of één enkel instituut de vraag zowel zou kunnen toetsen op haar juridische kwaliteiten als op haar heldere verwoording.

Voorzitter De Decker vraagt of men hiertoe een nieuwe instelling moet oprichten dan wel of men zich ook kan richten tot de universiteiten. De wet zou ook kunnen voorschrijven dat de initiatiefnemer in zijn aanvraag om een referendum te organiseren, moet vermelden dat hij een universitair onderzoekscentrum heeft geraadpleegd over de vraagverwoording.

Professor Elchardus meent dat het oordeel over de ontvankelijkheid duidelijk moet worden onderscheiden van het oordeel over de vraagformulering. Beide onderzoeken vergen een zeer uiteenlopende expertise.

De aanvraag moet op haar ontvankelijkheid worden getoetst, maar dat moet reeds in een vroeg stadium gebeuren. Men kan bezwaarlijk enkele tienduizenden mensen de aanvraag laten ondertekenen en diezelfde vraag vervolgens onontvankelijk verklaren. Zulks zou de kloof tussen burger en politiek eerder vergroten dan verkleinen.

2.1.2.5. Stemgerechtigden — Stemplicht

Voorzitter Van der Maelen vraagt of er in binnen- of buitenland sociologisch onderzoek bestaat over de participatie aan referenda waarvoor geen opkomstplicht geldt.

De heer Frans Lozie (Agalev) is van oordeel dat men een keuze moet maken : ofwel is een aanvraag om een referendum te organiseren maar geldig wanneer zij uitgaat van een bepaald aantal personen, ofwel legt men een opkomstplicht op. Het is evenwel niet aangewezen beide verplichtingen te cumuleren.

De heer Jean-François Istasse (PS) vraagt of de opkomstplicht voor het referendum niet kan worden

juste titre, de charger la Cour d'arbitrage d'une mission de contrôle préventive en cas de référendum. Il n'est en effet pas concevable d'inviter l'ensemble des électeurs à se prononcer sur un texte qui pourrait être annulé par la suite. Il convient d'éviter pareille confrontation entre l'expression de la volonté populaire et un arrêt de la Cour d'arbitrage. C'est pourquoi, il est permis, à titre exceptionnel, de charger la Cour d'arbitrage d'un contrôle préventif de constitutionnalité. Cette proposition ne peut être ramenée à la caricature d'une épreuve de force entre parlementaires et juristes cultivant la nostalgie d'un gouvernement des juges. La proposition témoigne au contraire d'un grand respect de la démocratie. Dans la proposition du professeur Verdussen, c'est de toute façon le Parlement qui décide en dernier ressort. Si la Cour d'arbitrage conclut à l'incompatibilité entre la question proposée et la Constitution, le constituant a toujours le loisir de modifier la Constitution.

Mme Erika Thys (CVP) demande si une même institution pourra évaluer à la fois les qualités juridiques et la clarté de la formulation de la question.

M. De Decker, président, demande s'il faut créer une nouvelle institution à cet effet ou si l'on peut également s'adresser aux universités. La loi pourrait également prescrire que l'auteur de l'initiative doit indiquer, dans sa demande de référendum, qu'il a consulté un centre de recherche universitaire au sujet de la formulation de la question.

Le professeur Elchardus estime qu'une nette distinction doit être faite entre l'avis relatif à la recevabilité et celui concernant la formulation de la question. Les deux analyses requièrent des connaissances très divergentes.

La recevabilité de la demande doit être évaluée, mais cette évaluation doit avoir lieu à un stade précoce. On peut difficilement laisser quelques milliers de personnes signer une demande qui serait ultérieurement déclarée irrecevable. Ceci serait plutôt de nature à creuser davantage le fossé entre le citoyen et la politique qu'à le combler.

2.1.2.5. Participants — Obligation de participer

Le président, M. Van der Maelen, demande s'il existe, en Belgique ou à l'étranger, des études sociologiques concernant la participation à des référendums dans le cadre desquels le vote n'est pas obligatoire.

M. Frans Lozie (Agalev) estime qu'il faut choisir : ou bien une demande visant à organiser un référendum n'est valable que si elle émane d'un certain nombre de personnes, ou bien on instaure une obligation de participer. Il n'est toutefois pas indiqué de cumuler les deux obligations.

M. Jean-François Istasse (PS) demande si l'obligation de participer à un référendum ne peut pas se

gegrond op dezelfde argumenten als voor de verkiezingen.

Volgens *voorzitter De Decker* kan men in dat geval een onderscheid maken tussen het referendum en de volksraadpleging. Men kan inderdaad enige symmetrie ontwaren tussen het referendum en de verkiezingen : voor beide is het resultaat bindend. Volksraadplegingen hebben daarentegen geen bindend karakter, hetgeen de afwezigheid van een opkomstplicht rechtvaardigt.

Het quorumvereiste hangt nauw samen met de frequentie waarmee referenda of volksraadplegingen worden georganiseerd. In het buitenland leidde het te frequente gebruik van volksraadplegingen ertoe dat het quorum niet steeds werd gehaald.

Professor Billiet verklaart dat uit buitenlands onderzoek blijkt dat minder geschoolde burgers heel wat minder deelnemen aan referenda waarvoor geen opkomstplicht geldt. In België werd er tot heden slechts één onderzoek verricht naar de participatie aan een gemeentelijke volksraadpleging waarvoor de wet geen opkomstplicht voorschrijft. Dit onderzoek kwam tot dezelfde bevinding als het buitenlandse onderzoek.

Wel werd er ook in België reeds heel wat onderzoek verricht naar de participatie aan verkiezingen. Men kan veronderstellen dat het gedrag bij referenda vrij gelijkwaardig zal zijn als dat bij verkiezingen, maar er is toch geen volledig parallellisme. Bij een verkiezing gaat het om de aanwijzing van personen die de kiezer zullen vertegenwoordigen, bij een referendum gaat het om de beslechting van een vraag. In dit laatste geval heeft de stem een rechtstreeks effect.

In *exit-polls* bij verkiezingen werd gevraagd of de kiezer nog een stem zou uitbrengen indien er geen opkomstplicht meer zou gelden. Uit de *exit-polls* van 1991, 1995 en 1999 blijkt steeds dat ongeveer 25 % van de stemgerechtigden nooit zou opdagen voor een verkiezing. Talrijke factoren spelen daarbij een rol : scholingsgraad, geslacht, leeftijd, kerkelijke betrokkenheid, lidmaatschap van verenigingen, ...

Het effect van die verschillende elementen is steeds relatief beperkt, met uitzondering van de scholingsgraad. In de *exit-poll* van 1991 verklaarden gemiddeld 27 % van de ondervraagden dat zij niet meer zouden stemmen indien de opkomstplicht werd afgeschaft. Wat de lager geschoolden betreft, loopt dat aantal op tot 41 %. Voor de hoger geschoolden gaat het om 12 %.

Dit betekent dat de verhouding tussen lager geschoolden en hoger geschoolden ingrijpend wordt gewijzigd. Met opkomstplicht gaat er voor ieder hoger geschoolde

justifier de la même manière que le vote obligatoire lors des élections.

Le président, M. De Decker, estime que, dans ce cas, on peut établir une distinction entre le référendum et la consultation populaire. On peut en effet observer une certaine symétrie entre le référendum et les élections : dans les deux cas, le résultat est contraignant. Les consultations populaires n'ont par contre aucun caractère contraignant, ce qui justifie qu'il n'y ait pas d'obligation d'y participer.

L'exigence en matière de quorum est étroitement liée à la fréquence avec laquelle les référendums ou les consultations populaires sont organisés. Dans certains pays, le recours trop fréquent à la consultation populaire a fait que le quorum requis n'a pas toujours été atteint.

Le professeur Billiet explique qu'il ressort d'études réalisées à l'étranger que les personnes moins instruites participent beaucoup moins aux référendums auxquels la participation n'est pas obligatoire. En Belgique, une seule étude a été consacrée à ce jour à la participation à une consultation populaire communale, pour laquelle la loi ne prévoit pas d'obligation de participer. Cette étude a donné les mêmes résultats qu'à l'étranger.

On a toutefois déjà réalisé, en Belgique, de nombreuses études consacrées à la participation aux élections. On peut supposer que le comportement du citoyen lors de référendums sera pratiquement analogue à son comportement lors des élections, mais le parallélisme n'est cependant pas parfait. Lors d'une élection, il s'agit de désigner des personnes qui représenteront l'électeur tandis que lors d'un référendum, il s'agit de trancher une question. Dans ce dernier cas, le vote a un effet direct.

Lors de sondages effectués à la sortie des bureaux de vote, on a demandé aux électeurs s'ils iraient encore voter si le vote n'était plus obligatoire. Les sondages réalisés en 1991, 1995 et 1999 montrent tous qu'environ 25 % des électeurs n'iraient jamais voter. De nombreux facteurs interviennent en l'occurrence : le niveau de scolarité, le sexe, l'âge, l'engagement religieux, l'appartenance à des associations, etc.

L'effet de ces différents éléments est toujours relativement limité, à l'exception du niveau de scolarité. En 1991, 27 % en moyenne des personnes interrogées ont déclaré qu'elles n'iraient plus voter si l'obligation de vote était supprimée. Alors que ce pourcentage était de 41 % en ce qui concerne les personnes dont le niveau d'instruction était moins élevé, il était de 12 % chez celles dont le niveau de scolarité était plus élevé.

Cela signifie que le rapport entre les « moins instruits » et les « plus instruits » est radicalement différent selon que le vote est obligatoire (auquel cas il y a

1,24 lager geschoolde een stem uitbrengen. Zonder opkomstplicht gaat er per hoger geschoolde kiezer nog slechts 0,58 lager geschoolde kiezer stemmen.

Welke betekenis kan men aan deze cijfers verbinden ? Sommigen leiden hieruit af dat de opkomstplicht een grote groep mensen naar de stembus drijft die ongemotiveerd zijn en met weinig kennis van zaken een stem uitbrengen. Die stelling moet echter nog nader worden onderzocht. Het is nu nog niet duidelijk om welke reden 27 % van de ondervraagden verklaart niet meer te zullen stemmen indien de opkomstplicht wordt afgeschaft. Indien dat onderzoek de voormelde stelling bevestigt, kan men de opkomstplicht inderdaad ernstig in vraag stellen.

Anderen pleiten dan weer voor het behoud van de opkomstplicht, op grond van de overweging dat het politieke systeem wellicht de neiging zal vertonen geen rekening meer te houden met de belangen van degenen die niet komen stemmen. Opnieuw is dit een stelling die om bevestiging vraagt. Op grond van de politieke theorie lijkt het weliswaar logisch dat politici enkel rekening houden met burgers die hen kunnen sanctioneren, maar er is vooralsnog geen stevig empirisch materiaal voorhanden dat dit uitgangspunt bevestigt.

Het debat over de opkomstplicht draait volgens professor Elchardus in hoofdzaak over het criterium dat men wenst aan te wenden om de democratie te beoordelen. De kwaliteit van een democratie wordt niet zozeer afgemeten aan het aantal mensen dat eraan deelneemt, maar wel aan de deelname van alle maatschappelijke groepen. Een democratie boet ongetwijfeld aan kwaliteit in wanneer een duidelijk aanwijsbare groep niet langer aan de besluitvorming deelneemt. De afschaffing van de opkomstplicht dreigt effectief tot zo'n resultaat te leiden. Uit enquêtes blijkt inderdaad dat 25 % tot 30 % van de stemgerechtigden geen stem meer zou uitbrengen indien de opkomstplicht wordt opgeheven. Dat dit een realistisch cijfer is, blijkt uit het Australische voorbeeld. Na de afschaffing van de opkomstplicht liep de opkomst met 28 % terug.

Uit alle studies blijkt dat steeds dezelfde mensen afhaken : ouderen, vrouwen, mensen die buiten het verenigingsleven blijven en vooral de laaggeschoolden. Het gaat derhalve om een duidelijk definieerbare groep.

De enige studie die daarover in België werd uitgevoerd, betrof de in de stad Gent gehouden gemeentelijke volksraadpleging. Uit die studie bleek dat slechts 7 % van de laaggeschoolden, met ten hoogste een diploma van lager middelbaar onderwijs, aan dat referendum heeft deelgenomen, hoewel zij ongeveer 20 % van de Gentse bevolking uitmaken. Van de Gentenaren met een diploma van het hoger of het universitair onderwijs, heeft zo'n 80 % aan de stemming deelgenomen.

1,24 électeur « moins instruit » pour un électeur « plus instruit ») ou non (le rapport ne serait plus que de 0,58).

Quelle signification peut-on donner à ces chiffres ? D'aucuns en infèrent que l'obligation de vote draine vers les bureaux de vote de nombreuses personnes qui ne sont pas motivées et qui ne votent pas en connaissance de cause. Il faut toutefois affiner cette analyse. On ne sait en effet pas encore avec certitude pourquoi 27 % des personnes interrogées déclarent qu'elles ne voteraient plus si le vote n'était plus obligatoire. Si l'analyse précitée devait être confirmée, on pourrait effectivement sérieusement remettre en question l'obligation de se présenter aux bureaux de vote.

D'autres plaident pour le maintien de l'obligation de voter, faisant valoir que le système politique serait sans doute tenté de ne plus tenir compte des intérêts de ceux qui ne votent pas. Cette thèse doit aussi être confirmée. S'il paraît logique, eu égard à la théorie politique, que les politiques ne tiennent compte que des citoyens qui peuvent les sanctionner, on ne dispose toujours d'aucune donnée empirique solide qui confirme cette thèse.

Le professeur Elchardus estime que le débat sur l'obligation de se rendre aux urnes porte essentiellement sur le critère que l'on souhaite utiliser pour évaluer la démocratie. La qualité d'une démocratie se mesure moins par le nombre de personnes qui y participent que par la participation de tous les groupes sociaux. Une démocratie perd indiscutablement de sa qualité lorsqu'un groupe clairement identifiable ne participe plus à la prise de décisions. La suppression de l'obligation de se rendre aux urnes risque vraiment d'aboutir à un tel résultat. Il ressort en effet d'enquêtes que 25 % à 30 % des électeurs ne voteraient plus si cette obligation était supprimée. L'exemple de l'Australie montre que ce chiffre n'a rien d'irréaliste puisque, après la suppression de l'obligation de se rendre aux urnes, le nombre de votants y a baissé de 28 %.

Toutes les études montrent que ce sont toujours les mêmes catégories de personnes qui décrochent : les personnes âgées, les femmes, les personnes qui demeurent à l'écart de la vie associative et les personnes peu qualifiées. Il s'agit par conséquent d'un groupe clairement identifiable.

La seule étude réalisée en Belgique au sujet de la consultation populaire communale menée à Gand a révélé une participation de 7 % des gens peu scolarisés, ayant au maximum un diplôme de l'enseignement inférieur alors qu'ils représentent environ 20 % de la population gantoise. Des gantois ayant un diplôme de l'enseignement supérieur ou universitaire, 80 % sont venus voter. Au total, 40 % de la population gantoise a participé à la consultation populaire, mais l'absence

In totaal heeft 40 % van de Gentse bevolking deelgenomen aan de volksraadpleging, maar aangezien geen stemplicht gold, was het participerende deel van de bevolking zeer onevenwichtig samengesteld.

Volgens *professor Billiet* is het best mogelijk dat het genoten onderwijs een grotere invloed heeft op de deelname aan referenda, omdat die deelname een grotere intellectuele inspanning vergt dan het uitbrengen van een stem bij verkiezingen.

Professor Elchardus beaamt die stelling. Afschaffing van de stemplicht voor de gewone verkiezingen zou met zich meebrengen dat de stem van de laaggeschoolden tweemaal minder zwaar en die van de hogeropgeleiden tweemaal zwaarder doorweegt. De kans is verre van denkbeeldig dat zulks ook bij referenda het geval zal zijn. De in 1998 uitgevoerde enquête peilde naar de wijze waarop de bevolking tegen referenda aankeek. Daaruit bleek dat voorstanders van het referendum doorgaans mensen zijn die zich minder met de politiek inlaten en dat in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid nog minder zullen doen.

Al die elementen pleiten voor de instelling van een opkomstplicht bij referenda *sensu stricto*. Een verplichte deelname aan volksraadplegingen zou geen enkele zin hebben. Voorts kan het vaststellen van een minimale opkomstdrempel bij bindende referenda geen alternatief voor de opkomstplicht zijn. Blijkens de studie over de Gentse volksraadpleging weerspiegelt een — vrij hoog — opkomstpercentage van 40 % desondanks een grote ongelijkheid inzake het opleidingsniveau van de mensen die hun stem hebben uitgebracht.

Voorzitter Van der Maelen merkt op dat de Raad van State heeft onderstreept dat de politieke wereld — ook al is de volksraadpleging juridisch niet bindend — niet durft in te gaan tegen een door een geprofileerde meerderheid uitgebrachte mening. Het is dus best mogelijk dat de politieke besluitvormers zich gebonden voelen door het resultaat van een volksraadpleging, terwijl de deelnemers aan die bevraging, die daaraan op vrijwillige basis participeerden, sociologisch zeer onevenwichtig zijn samengesteld.

Professor Elchardus is het daarmee eens. Daarom moet de commissie zich afvragen of de invoering van een niet-bindende volksraadpleging wel wenselijk is. Aan de verplichting om een minimale participatiegraad in te stellen, kan men geen stringente voorwaarden verbinden. Maar de Raad van State heeft in zekere zin gelijk wanneer hij stelt dat de bevraging *de facto* wel een bindend karakter heeft. De vraag rijst dus of volksraadplegingen in een democratisch bestel noodzakelijk zijn. Kan men zich niet beperken tot de invoering van het bindend referendum en de volksraadpleging vervangen door een peiling naar de behoeftes en de mening van de bevolking?

d'obligation de vote débouche sur une grande inégalité au sein de la population participante.

Selon *le professeur Billiet*, il est possible que l'enseignement ait un impact plus grand sur la participation aux référendums parce que cette participation demande un effort intellectuel plus important que le vote aux élections.

Le professeur Elchardus confirme. La suppression de l'obligation de vote pour des élections ordinaires signifie que la voix des faiblement scolarisés pèsera deux fois moins alors que celle des diplômés de l'enseignement supérieur pèsera deux fois plus. Il y a de grandes chances que cela se vérifie davantage dans le cas d'un référendum. L'enquête de 1998 interrogeait la population sur son sentiment à l'égard des référendums. Il en est ressorti que les partisans du référendum sont en général des gens moins engagés sur le plan politique, soit un groupe qui va vraisemblablement encore moins participer.

Tous ces éléments plaident en faveur d'une participation obligatoire au référendum, étant bien entendu que l'on vise ici le référendum au sens strict. Rendre obligatoire la participation aux consultations populaires n'aurait pas de sens. Par ailleurs, la fixation d'un quorum de participation pour un référendum à effet décisif ne peut constituer une alternative à l'obligation de participation. L'analyse de la consultation populaire à Gand montre en effet qu'une participation de 40 % — ce qui constitue déjà un chiffre important — reflète malgré tout de grosses différences dans le niveau de formation des gens qui ont voté.

Le président Van der Maelen observe que le Conseil d'État a souligné que, même si la consultation populaire n'a, juridiquement, pas d'effet contraignant, le monde politique n'ose aller contre une opinion émise par une majorité significative. Il se pourrait donc que les décideurs politiques se sentent tenus par le résultat d'une consultation populaire, alors que celle-ci, organisée sur une base volontaire, a fait l'objet d'une participation reflétant de grands déséquilibres sur le plan sociologique.

Le professeur Elchardus acquiesce. C'est pourquoi la commission doit se demander si l'instauration d'une consultation populaire dépourvue d'effet contraignant est bien souhaitable. L'on ne peut imposer de conditions strictes concernant l'obligation ou un quorum de participation. Or, dans une certaine mesure, le Conseil d'État a raison lorsqu'il dit que la consultation a *de facto* un effet contraignant. Il s'agit donc de savoir si la consultation populaire est nécessaire dans une démocratie. Ne pourrait-on se limiter à l'introduction du référendum décisif et remplacer la consultation populaire par une enquête sondant les besoins et l'opinion de la population?

Volgens *professor Dumont* ligt de problematiek van het al dan niet bindende karakter van de stemming bij verkiezingen anders dan bij referenda. De bij verkiezingen geldende stemplicht is in beginsel gerechtvaardigd door politiek-ethische overwegingen : gelet op het billijkheidsbeginsel kan niemand voordeel halen uit ander-mans medewerking zonder in ruil daarvoor een billijke tegenprestatie te leveren. Aangezien de burgers een aantal voordelen genieten omdat zij in een democratisch bestel leven, spoort het met het billijkheidsbeginsel om die vorm van minimale deelname aan het politieke leven — het uitbrengen van een stem bij verkiezingen — verplicht te maken. Daar komt bij dat dankzij het verplichte karakter van de stemming de bestaande sociale verschillen tussen mensen uit het oogpunt van hun cultuur-politieke achtergrond deels worden weggevlakt. Iedereen moet zich verplaatsen en wordt er bijgevolg toe aangezet informatie in te winnen. Derde reden : de kiezer blijft hoe dan ook over de mogelijkheid beschikken om ongeldig of blanco te stemmen.

Deelname aan een referendumprocedure vergt meer van de burger. Verscheidene Amerikaanse auteurs hebben vastgesteld dat deelnemers aan een referendum meer « beslagenheid » in huis hebben dan zij die alleen aan verkiezingen deelnemen : men moet gemotiveerder en beter geïnformeerd zijn. Voorts bestaat het risico dat wie bij een referendum — zonder vooraf enige informatie in te winnen — enkel en alleen een stem uitbrengt omdat hij daartoe verplicht is, om het even hoe dreigt te stemmen, wat misschien tot nog ernstigere gevolgen kan leiden dan wanneer hij een weinig doordachte stem uitbrengt bij verkiezingen, aangezien sommige aangeboden keuzemogelijkheden fundamenteel fout zitten.

Aangezien het een andersoortige problematiek betreft, kon men principieel bij verkiezingen de stemplicht voorstaan en de deelname aan referenda facultatief houden. Die redenering gaat dan wel voorbij aan de bedenkingen die sociologen en politologen in dat verband aanreiken.

Op die redenering bestaat echter een uitzondering. Mocht men kiezen voor een grondwettelijk onderbouwd referendum, dan kunnen een aantal zinnige redenen worden aangevoerd om deelname daaraan verplicht te maken. Op dat ogenblik zou het billijkheidsbeginsel toepasselijk zijn, want de Grondwet bepaalt de spelregels. Het verdient aanbeveling alle burgers te verplichten interesse te betonen voor de manier waarop de spelregels tot stand komen en om daarover hun mening te verwoorden.

Professor Dujardin sluit zich aan bij de woorden van professoren Billiet en Elchardus. Persoonlijk is hij er niet voor te vinden om, in het raam van de referenda, de stemplicht af te schaffen. Hij stelt integendeel voor om zowel voor referenda als voor verkiezingen dezelfde regels te laten gelden, want hij erkent dat de cijfergege-

Le professeur Dumont estime que la problématique du caractère obligatoire ou non du vote ne se pose pas en termes identiques dans le cadre d'élections et dans le cadre d'un référendum. Au départ, l'obligation de vote aux élections est justifiée par une considération de philosophie politique : en vertu du principe d'équité, nul ne peut tirer profit de la coopération d'autrui sans une contrepartie équitable. Les citoyens bénéficiant d'avantages parce qu'ils vivent dans une démocratie, il est conforme au principe d'équité de rendre obligatoire cette forme de participation minimale à la vie politique que constitue le vote aux élections. Ensuite, le caractère obligatoire du vote permet de gommer en partie les différences sociales entre les gens du point de vue de leur culture politique. Tous doivent se déplacer et sont donc incités à s'informer. Troisièmement, l'électeur conserve de toute façon la faculté de déposer dans l'urne un bulletin blanc ou nul.

La participation à une procédure référendaire est plus exigeante pour le citoyen. Plusieurs auteurs américains ont observé que les participants aux référendums sont plus « compétents » que ceux qui ne prennent part qu'aux élections. Il faut être plus motivé et mieux informé. Par ailleurs, celui qui voterait à un référendum uniquement par obligation, sans s'informer au préalable, risque de voter n'importe comment avec des conséquences peut-être plus graves qu'un vote irréfléchi à une élection, car certaines options sont foncièrement mauvaises.

Vu cette différence de problématique, l'on pourrait tout à fait, sur le plan des principes, défendre l'obligation de vote lors des élections et ne prévoir qu'une participation facultative aux référendums. Ce raisonnement ne tient évidemment pas compte des réflexions apportées par les sociologues et politologues.

Il y a toutefois une exception à ce raisonnement. Si l'on optait pour un référendum constituant, il y aurait de bonnes raisons de rendre la participation obligatoire. Ici s'appliquerait le principe d'équité car la Constitution fixe les règles du jeu. Il est recommandable d'obliger tous les citoyens à s'intéresser à la formation des règles du jeu et à formuler leur opinion sur celles-ci.

Le professeur Dujardin se rallie aux propos des professeurs Billiet et Elchardus. Personnellement, il ne verrait pas d'un bon œil la suppression de l'obligation de vote dans le cadre des référendums. Il suggère au contraire d'établir les mêmes règles tant pour les référendums que pour les élections, car il avoue être un peu

vens die hij zonet heeft gehoord, hem enige angst inboezemen. Zonder opkomstplicht rijst de terechte vraag in welke mate de resultaten van het referendum nog enige representatieve waarde hebben. Anderzijds spreekt het uiteraard voor zich dat, zo men de stemplicht bij verkiezingen afschaft, men ze ook — teneinde enig parallellisme aan te houden — bij referenda hoort af te schaffen.

Professor Delwit voegt daaraan toe dat uit de deelname aan de verkiezingen in Europa en in de Verenigde Staten ook blijkt hoezeer het opkomstgedrag door de sociale status en de sociaal-culturele achtergrond wordt beïnvloed. Hoe hoger het diploma, hoe groter de participatiegraad. In het buitenland heeft de ervaring echter geleerd dat dit verschijnsel bij referenda nog sterker naar voren treedt. Een en ander heeft te maken met motivatieproblemen, maar ook — vooral dan in de Verenigde Staten — met welvaartsgebonden problemen. Het organiseren van referenda is een dure zaak, en doordat verre afstanden moeten worden afgelegd, leidt ook de deelname eraan tot een aantal kosten.

Ook de door de politieke actoren uitgestippelde strategie lijkt, al naargelang de participatie, duidelijk te verschillen. Zo stelt men in de Verenigde Staten en in Frankrijk vast dat de beleidsmakers hun aandacht toespitsen op het deel van de bevolking met de hoogste participatiegraad.

Vanuit een louter formeel oogpunt kan een onderscheid met de volksraadpleging worden gemaakt maar zo, na voorlegging van een eenvoudige keuzemogelijkheid een duidelijk meerderheidsstandpunt volgt, voelen de beleidsmakers zich daardoor gebonden. Logische gevolgtrekking : maak volksraadplegingen verplicht.

Geldt geen stemplicht bij volksraadplegingen, dan zou men de hoedanigheid van de kiezer kunnen laten spelen. Voor referenda valt daar nauwelijks aan te denken, maar voor een facultatieve volksraadpleging is het perfect denkbaar daaraan niet alle burgers te laten deelnemen, maar alleen de mensen die in de desbetreffende entiteit verblijf houden. Zo'n regeling is inzonderheid op plaatselijk gehouden raadplegingen toegesneden.

Voorzitter Van der Maelen vraagt of reeds enige studie werd gewijd aan de deelname aan volksraadplegingen in Wallonië.

Professor Delwit antwoordt daarop ontkennend. De enige informatie waarover hij voor België beschikt, werd aangereikt door het team van professor Billiet. De andere gegevens hebben betrekking op onderzoeken die in Europa en in de Verenigde Staten werden uitgevoerd.

Professor Verdussen onderschrijft de door de professoren Delwit en Dujardin geformuleerde standpunten. Wat de opkomstplicht betreft, is hij veeleer te vinden voor een gelijklopende regeling bij verkiezingen en

effrayé par les chiffres qu'il vient d'entendre. Sans obligation de participer, il est permis de se demander dans quelle mesure les résultats d'un référendum sont encore représentatifs. Naturellement, si l'on supprime l'obligation de vote aux élections, on doit la supprimer aussi pour les référendums, afin de garder un parallélisme.

Le professeur Delwit ajoute que la participation aux élections au niveau européen et aux États-Unis reflète également un comportement très différencié en fonction du statut social et du capital scolaire et culturel. Plus le niveau du diplôme est élevé, plus la participation augmente. Or, d'après les données fournies par les expériences à l'étranger, il apparaît que ce phénomène s'accroît dans le cas des référendums. Il est dû à un problème de motivation, mais aussi un problème de richesse matérielle, en particulier aux États-Unis. L'organisation d'un référendum coûte cher, les distances importantes entraînent des frais pour la participation.

L'approche des acteurs politiques apparaît aussi clairement différenciée en fonction de la participation. Les États-Unis, la France s'aperçoivent que le personnel politique focalise son attention sur la frange de la population qui participe le plus.

La consultation populaire peut être distinguée sur le plan formel, mais si, face à une alternative simple, une majorité claire se dégage, le personnel politique se sent lié. La logique impliquerait donc l'obligation de vote pour la consultation populaire.

À défaut d'obligation de vote à la consultation populaire, l'on pourrait jouer sur la qualité d'électeur. Si c'est difficile à imaginer pour un référendum, par contre, une consultation populaire à participation facultative pourrait être adressée aux résidents et non aux citoyens. Cela se concevrait en particulier à l'échelle locale.

Le président Van der Maelen demande si la participation aux consultations populaires en Wallonie a déjà fait l'objet d'études.

Le professeur Delwit répond par la négative. Les seules informations dont il dispose pour la Belgique sont celles de l'équipe du professeur Billiet. Les autres données concernent des enquêtes menées en Europe et aux États-Unis.

Le professeur Verdussen souscrit à l'opinion des professeurs Delwit et Dujardin. Il est enclin à préférer un parallélisme entre élections et référendums en ce qui concerne l'obligation de participation. À défaut, on

bij referenda. Anders bestaat het risico dat het referendum bij de bevolking als minder waardevol overkomt.

De heer Frans Lozie (Agalev) is van mening dat veel argumenten voor het behoud van de stemplicht pleiten. Wij stellen echter vast dat die verplichting wel op papier geldt, maar dat de niet-naleving ervan in de praktijk niet wordt bestraft. Stelt men voor referenda en voor verkiezingen een zelfde participatieregeling in, dan moet men ook even nadenken over de straffen waarin moet worden voorzien. Persoonlijk is hij er niet voor te vinden mensen die hun verplichting niet nakomen streng te straffen. Men kan perfect een stemrecht (zonder enige verplichting) invoeren, maar dan wel op de morele plicht wijzen die op elk burger rust om zijn stem uit te brengen. Maar als men er al niet in slaagt de mensen de overtuiging bij te brengen dat zij uit een moreel oogpunt een democratische plicht te vervullen hebben en als de referenda bovendien betrekking hebben op thema's die hen niet interesseren, dan vraagt de spreker zich wel af welk instrument nog voldoende ontradend zal zijn om niet-deelname te bestraffen.

2.1.2.6. *Minimaal participatiepercentage en meerderheid*

Professor Delwit herhaalt zijn scepsis ten opzichte van op federaal vlak georganiseerde referenda. Wil men dat zich binnen de deelentiteiten standpunten aftekenen die op een breed draagvlak steunen, dan rijst de vraag om welke entiteiten het daarbij gaat. Ons land telt drie gewesten en drie gemeenschappen. Gaat men eisen dat binnen de Duitstalige Gemeenschap een meerderheidsstandpunt wordt geformuleerd? Dat zou betekenen dat men — gesteld dat stemplicht zou gelden — aan 30 000 mensen een vetorecht toekent. Zal in Brussel een enkele meerderheid volstaan? Of zal zich zowel binnen de Franstalige als binnen de Nederlandstalige kiezers een meerderheid moeten aftekenen? Verzeilt men op die manier niet in een vorm van taaltelling?

De heer Jean-François Istasse (PS) vindt dat het op federaal niveau frustrerend zou werken mocht een referendum nietig worden verklaard omdat een of ander deelgebied het resultaat van een meerderheid op federaal niveau zou hebben geblokkeerd. Dat dreigt spanningen teweeg te brengen. Het komt hem voor dat men niet om de Belgische institutionele realiteit heen kan op het ogenblik dat men een standpunt moet innemen over de noodzaak om het referendum in te voeren.

Volgens *de heer Frans Lozie (Agalev)* is het in België nagenoeg onmogelijk de stelregel in te voeren dat rekening moet worden gehouden met een dubbele meerderheid. Indien men volgens de gemeenschappen telt, zal men in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een telling moeten houden. Men zal moeten weten wie in Brussel in het Frans heeft gestemd en wie in het Neder-

risquerait une dévalorisation du référendum dans l'esprit de la population.

M. Frans Lozie (Agalev) trouve que beaucoup d'arguments justifient le maintien de l'obligation de vote. Cependant, si celle-ci existe dans les textes, elle n'est pas sanctionnée en pratique. Si l'on prévoit le même régime concernant la participation aux élections et aux référendums, il faut aussi réfléchir aux sanctions. Lui-même ne plaiderait pas pour l'imposition de sanctions strictes à ceux qui ne respectent pas leur obligation. On peut très bien prévoir un droit de vote sans obligation, en invoquant le devoir moral de voter de tout citoyen. Mais si l'on ne parvient déjà pas à éduquer les gens pour qu'ils soient convaincus qu'ils ont sur le plan moral un devoir démocratique et si, en outre, les référendums portent sur des sujets qui ne les intéressent pas, alors il se demande quel instrument il faudra utiliser pour sanctionner la non-participation.

2.1.2.6 *Quorum de participation et majorité*

Le professeur Delwit répète son scepticisme à l'égard des référendums à l'échelle fédérale. Si l'on veut dégager des majorités au niveau des entités fédérées, encore faudra-t-il définir celles-ci. Il y a trois régions, trois communautés. Va-t-on exiger une majorité au niveau de la Communauté germanophone? Cela équivaut à donner un droit de veto à 30 000 personnes, à supposer que le vote soit obligatoire. Va-t-on exiger une seule majorité à Bruxelles ou une majorité d'électeurs francophones et une majorité d'électeurs flamands? Ne verse-t-on pas alors dans un recensement linguistique?

M. Jean-François Istasse (PS) pense qu'il serait frustrant au niveau fédéral qu'un référendum soit annulé parce que telle ou telle entité fédérée aura enrayé le résultat d'une majorité au niveau fédéral. Cela risque de causer des tensions. La réalité institutionnelle belge lui semble être un élément déterminant au moment de prendre position sur la nécessité d'introduire le référendum.

M. Frans Lozie (Agalev) est d'avis qu'en Belgique, il est presque impossible d'introduire la prise en compte d'une double majorité. Si l'on compte par communauté, on va devoir faire un comptage en Région bruxelloise. Il faudra savoir qui à Bruxelles a voté en français et qui en néerlandais. Il faudra encore trouver une volonté politique pour organiser un tel comptage. Si l'on compte par

lands. Er zal nog een politiek draagvlak moeten worden gevonden om een dergelijke telling te organiseren. Indien men volgens de gewesten telt, zal het in Brussel voldoende zijn dat er een meerderheid is bij de Franstaligen opdat er *de facto* een meerderheid zou zijn op het niveau van het gewest. Het Vlaams Gewest zal nooit de meerderheid hebben. Dat lijkt dus niet verwezenlijkbaar en het is beter geen poging te ondernemen, zo niet dreigen de oude communautaire spanningen weer de kop op te steken.

Volgens *de heer Charles Michel* (PRL FDF MCC) wordt het referendummechanisme bemoeilijkt. Het referendum is volgens hem slechts een andere manier om wetgevend op te treden. De regels inzake gewone of bijzondere meerderheid die gelden voor de wetgevende procedure kunnen zonder technische moeilijkheden worden omgezet. Een en ander is nog eenvoudiger op het niveau van de deelgebieden, met uitzondering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar andere garanties zullen moeten worden ingebouwd. De Grondwet bekrachtigt een representatief systeem, maar er is geen reden om de meerderheidsregels te wijzigen als men de bevolking rechtstreeks raadpleegt.

Voorzitter Van der Maelen vraagt of die regels werkelijk kunnen worden omgezet. Wat zou er gebeuren met een referendum waarvoor een meerderheid van 55 % wordt gevonden die echter hoofdzakelijk door één gemeenschap zou worden aangebracht?

De heer Charles Michel (PRL FDF MCC) repliceert dat men met dat soort van situaties te maken krijgt in het Parlement. Het is best mogelijk dat een wet die een gewone meerderheid vereist, wordt goedgekeurd door een meerderheid die in hoofdzaak tot één taalgroep behoort. Die wet zal nochtans dezelfde waarde hebben als een andere. Voor het referendum zou in ieder geval een soort van alarmbelregeling kunnen worden overwogen.

Voorzitter Van der Maelen gaat daarop door. Indien een grote meerderheid in Wallonië een referendum wenst over een bepaald onderwerp, kunnen de Vlamingen dan aan de alarmbel trekken om dat referendum te verhinderen?

De heer Charles Michel (PRL FDF MCC) is van oordeel dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen het initiatiefrecht en de beslissing. In geval van een initiatief dat uitgaat van de bevolking moet men er op federaal niveau op toezien dat er in de twee grote gemeenschappen een minimum aantal aanvragen zijn. Wat de beslissing betreft, moet hetzelfde onderscheid worden gemaakt als in het Parlement tussen de wetten die bij gewone meerderheid worden goedgekeurd en die welke een bijzondere meerderheid vereisen. Waarom moeten de regels worden gewijzigd naargelang de natie zich rechtstreeks dan wel via het Parlement uitsprekt?

régions, il suffira à Bruxelles qu'une majorité se dégage parmi les francophones, pour que *de facto* il y ait une majorité au niveau de la région. La Région flamande sera toujours mise en minorité. Cela ne semble donc pas réalisable et il vaut mieux ne pas tenter l'exercice, sous peine de voir les vieilles histoires communautaires refaire surface.

M. Charles Michel (PRL FDF MCC) a le sentiment qu'on complique le mécanisme référendaire. Tel qu'il le perçoit, le référendum n'est qu'une modalité du processus législatif. Les règles de majorité simple ou majorité spéciale applicables à la procédure législative peuvent être transposées sans difficultés techniques. Les choses sont encore plus simples au niveau des entités fédérées, à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale où il faudra trouver d'autres garanties. La Constitution consacre un régime représentatif, mais il n'y a pas de raison de modifier les règles de majorité lorsqu'on consulte directement la population.

Le président Van der Maelen se demande si ces règles sont vraiment transposables. *Quid* d'un référendum dont se dégagerait une majorité de 55 %, mais qui émanerait essentiellement d'une communauté?

M. Michel (PRL-FDF-MCC) réplique que ce genre de situation se retrouve au Parlement. Une loi à majorité simple peut très bien être votée alors que la majorité émane essentiellement d'un groupe linguistique. Pourtant, cette loi aura la même valeur qu'une autre. On pourrait de toute façon envisager pour le référendum un système similaire à la sonnette d'alarme.

Le président Van der Maelen poursuit. Si, en Wallonie, une grande majorité des gens souhaitent un référendum sur un thème déterminé, les Flamands pourraient-ils tirer la sonnette d'alarme pour éviter le référendum?

M. Charles Michel (PRL FDF MCC) estime qu'il faut distinguer le droit d'initiative de la décision. En cas d'initiative populaire, il faut veiller sur le plan fédéral à ce qu'il y ait un minimum de demandes émanant des deux grandes communautés. Sur le plan de la décision, il faut faire la même distinction qu'au Parlement entre lois ordinaires et lois à majorité spéciale. Pourquoi modifier les règles selon que la nation se prononce directement ou à travers le Parlement?

Mevrouw Zoé Genot (Agalev-Ecolo) denkt dat het technisch mogelijk is om procedures zoals de « alarmbel » of de bijzondere meerderheid toe te passen op het referendum. Op politiek vlak zal dat moeilijker zijn omdat het Parlement een forum is waar men door een dialoog tot een oplossing komt als men weet dat men geen meerderheid dreigt te hebben. Het zal moeilijker zijn de nietigverklaring van een referendum te accepteren waarvoor in een van de gemeenschappen een meerderheid werd gevonden.

De heer Jean-François Istasse (PS) is weinig optimistisch. De mechanismen ter bescherming van de minderheden in het federale België zijn mettertijd en na veel politieke onderhandelingen tot stand gekomen. Het zal, ook intellectueel, bijzonder moeilijk zijn die mechanismen over te enten op een referendumprocedure. Hoe zal men bijvoorbeeld de alarmbelregeling toepassen op het referendum zonder een serieus politiek probleem te veroorzaken ?

Volgens *voorzitter De Decker* gaat het erom te weten hoe dergelijke zaken moeten werken in een democratisch en federaal land. In een federaal land moet een referendum worden gehouden met inachtneming van elk deelgebied. In Canada is voor een wijziging van de grondwettelijke regels de instemming vereist van een meerderheid van de Canadezen en van een meerderheid in elke Canadese provincie. Het zwakke punt van het Belgisch federaal systeem ligt in zijn driedelige component. België heeft weliswaar de ervaring van de koningskwestie meegemaakt, maar dat was een zeer emotioneel geladen aangelegenheid. Indien men geregeld referenda zou houden, zou nu eens de ene gemeenschap dan weer de andere zich gunstig uitspreken. Indien men daarentegen alleen met de meerderheid van het land rekening houdt, staat dat volgens de spreker haaks op het federale principe.

De heer Charles Michel (PRL FDF MCC) is het daarmee eens. De mechanismen van het referendum moeten aansluiten bij de federale werkelijkheid. Voor sommige wetten is in het Parlement een dubbele meerderheid vereist, precies om de federale werkelijkheid weer te geven. Dat is precies wat moet worden omgezet.

Voorzitter Van der Maelen merkt op dat er tijdens de besprekingen is op gewezen dat het referendum geen betrekking mag hebben op aangelegenheden waarvoor alleen via een wet waarvoor een bijzondere meerderheid vereist is wetgevend mag worden opgetreden.

Professor Verdussen betwijfelt of een onderscheid moet worden gemaakt tussen het referendum waarmee de goedkeuring van een bijzondere wet wordt beoogd en een referendum dat ertoe strekt de Grondwet te wijzigen. De werkwijze voor de goedkeuring van de bijzondere wet ligt in het verlengde van de procedure van herziening van de Grondwet. De regel zou dus in de beide gevallen dezelfde moeten zijn.

Mme Zoé Genot (Agalev-Ecolo) pense que sur le plan technique, des procédures de type « sonnette d'alarme », majorité spéciale, sont transposables au référendum. Au niveau politique, ce sera moins évident car le Parlement est un lieu de dialogue permettant d'aboutir à une solution quand on sait qu'on risque de ne pas obtenir la majorité. Il sera plus difficile d'assumer l'annulation d'un référendum qui aura fait l'objet d'une majorité dans une des communautés.

M. Jean-François Istasse (PS) est peu optimiste. Les mécanismes de protection des minorités dans l'État fédéral belge ont été acquis au fil du temps et des négociations politiques. Il sera extrêmement difficile, même intellectuellement, de transposer ces mécanismes à un processus de référendum. Comment, par exemple, appliquer le mécanisme de sonnette d'alarme au référendum sans créer un problème politique majeur ?

Le président De Decker remarque que la question est de savoir comment les choses de cette nature doivent fonctionner dans un pays démocratique et fédéral. Dans un État fédéral, un référendum doit se faire dans le respect de chaque entité fédérée. Au Canada, une modification des règles constitutionnelles nécessite l'accord d'une majorité de Canadiens ainsi qu'une majorité au sein de chaque province du Canada. La faiblesse du système fédéral belge réside dans sa triple composante. La Belgique a certes fait l'expérience de l'affaire royale, mais c'était un cas d'une extrême émotivité. Si l'on organisait des référendums régulièrement, ce serait tantôt une communauté, tantôt l'autre qui se prononcerait en faveur du oui. Par contre, ne prendre en considération que la majorité du pays, c'est aller, selon lui, à l'encontre du principe fédéral.

M. Charles Michel (PRL FDF MCC) approuve. Il faut faire coller les mécanismes référendaires à la réalité fédérale. Au Parlement, certaines lois requièrent une double majorité, précisément pour refléter la réalité fédérale. C'est cela qu'il faut transposer.

Le président Van der Maelen remarque qu'au cours des discussions, on a souligné que le référendum ne pouvait porter sur des matières sur lesquelles on ne peut légiférer que par une loi à majorité spéciale.

Le professeur Verdussen doute qu'il faille distinguer le référendum visant à l'adoption d'une loi spéciale du référendum visant à la modification de la Constitution. Le procédé d'adoption de la loi spéciale se situe directement dans le prolongement de la procédure de révision de la Constitution. La règle devrait donc être identique dans les deux cas.

Voorzitter Van der Maelen vraagt of, in de redenering van de heer Michel, een gewone meerderheid in een van de gemeenschappen voldoende zou zijn indien de aangelegenheid slechts een gewone wet vereist.

De heer Charles Michel (PRL FDF MCC) antwoordt bevestigend. Indien men voor alle referenda een dubbele meerderheid zou opleggen, zou men dat ook in het Parlement moeten doen.

De heer Jean-François Istasse (PS) wijst erop dat referenda steeds betrekking hebben op belangrijke problemen. In België heeft men in het noorden en in het zuiden van het land een andere kijk op de maatschappelijke problemen. Dat zal altijd tegenstellingen met zich meebrengen, zelfs voor problemen die geen nauw verband houden met de instellingen of de bijzondere wetten. Indien men het begrip taalgroep zoals het in het parlement geldt, toepast op het kiezerskorps zullen de spanningen toenemen.

De heer Charles Michel (PRL FDF MCC) is dan weer van mening dat men dan in elk geval duidelijk zal weten waar men aan toe is. En constateert men dat wat leeft bij de publieke opinie of bij de burgers niet volledig overeenstemt met de beeldvorming daarrond in het Parlement, dan zal op die manier ook duidelijk worden aangegeven tegen welke grenzen het representatieve stelsel aankijkt.

Professor Elchardus doet geen uitspraak over de oplossing die moet worden aangenomen. Aangezien we in een federale Staat leven, lijkt het hem logisch dat een meerderheid in elke deelentiteit in aanmerking wordt genomen. Hij kan alleen maar vaststellen dat zoiets in België uitermate moeilijk haalbaar zal zijn. In dat verband past echter een wat verder doorgedreven denkoefening. Uit de literatuur die daarover op internationaal vlak beschikbaar is, blijkt dat het zeer onverstandig is referenda te organiseren over aangelegenheden waarover binnen een bepaalde Staat een duidelijke tweespalt bestaat. In dat geval verdient het de voorkeur te pogen de problemen via de traditionele weg van de dialoog tussen de partijen weg te werken. Referenda moeten bij voorkeur betrekking hebben op aangelegenheden waaromtrent de politieke partijen intern zijn verdeeld. Het is dus af te raden referenda te houden over de Belgische communautaire problematiek. Ook al hebben de referenda betrekking op andersoortige dan strikt communautaire aangelegenheden, het is vrijwel zeker dat ze bij ons de communautaire spanningen zullen doen opflakkeren. Ware het, in het licht van die overwegingen, dan niet aangewezen het referendum stapsgewijs — eerst op plaatselijk vlak, nadien op gewest- en gemeenschapsvlak — in te voeren en eerst de resultaten van die experimenten af te wachten vooraleer referenda op federaal niveau te organiseren?

Professor Delwit deelt die mening. De politieke dynamiek die een proces van directe democratie op gang

Le président Van der Maelen demande si, dans le raisonnement de M. Michel, une majorité simple émanant d'une seule des communautés suffirait lorsque la matière ne requiert qu'une loi ordinaire.

M. Charles Michel (PRL FDF MCC) répond par l'affirmative. Si l'on imposait une double majorité dans tous les cas de référendums, il faudrait aussi l'imposer au Parlement.

M. Jean-François Istasse (PS) observe que les référendums portent toujours sur des problèmes de fond importants. Or, dans la réalité belge, la perception des problèmes de société est différente au nord et au sud du pays. Cela suscitera toujours des oppositions, même dans des problèmes qui ne seraient pas strictement liés aux institutions ou aux lois spéciales. Transposer au corps électoral la notion de groupe linguistique telle qu'elle s'applique au Parlement, c'est s'engager vers un renforcement des tensions.

M. Charles Michel (PRL FDF MCC) trouve, quant à lui, qu'au moins les choses seront claires. Et si l'on constate que la sensibilité de l'opinion publique ou des citoyens n'est pas exactement la même que celle reflétée au Parlement, on mettra ainsi le doigt sur la limite du système représentatif.

Le professeur Elchardus ne se prononce pas quant à la solution à adopter. Il trouve que la logique d'un État fédéral supposerait en effet qu'on prenne en compte une majorité dans chaque entité fédérée, mais force lui est de constater que ce serait très difficile à réaliser dans le cas de la Belgique. Cependant, l'on peut pousser la réflexion plus loin. La littérature internationale enseigne que les référendums sont très mauvais pour les matières au sujet desquelles il existe une scission évidente dans un État. Il est préférable dans ces cas de résoudre les problèmes par le dialogue traditionnel entre partis. Les référendums doivent plutôt porter sur des matières au sujet desquelles les partis sont divisés sur le plan interne. Les référendums sont donc à déconseiller sur des questions touchant à la problématique communautaire en Belgique. Mais même s'ils portent sur des matières autres que les matières strictement communautaires, il est pratiquement certain que l'organisation de référendums chez nous va raviver les tensions communautaires. Sur la base de ces considérations, ne serait-il pas recommandé d'introduire graduellement le référendum, d'abord au niveau local, puis au niveau des régions et des communautés et d'attendre les résultats de ces expériences avant de l'organiser au niveau fédéral?

Le professeur Delwit partage cette opinion. La dynamique politique d'un processus de démocratie directe

brengt, is niet dezelfde als die welke een proces van representatieve democratie schraagt. In die laatste bestuursvorm zit een afvlakkend element ingebouwd, dat wordt gevormd door de aanwezigheid van een — gemeenschapsoverstijgende — meerderheid en oppositie, met een beslechting door de uitvoerende macht, die door de meerderheid wordt gesteund. Op het niveau van de referenda ontbreken die elementen vrijwel. De parlementaire bescherming van minderheden past dan weer in een dynamiek van de gemeenschappen, terwijl voor referenda misschien een gewestelijke dynamiek op gang moet worden gebracht. Wat staat te gebeuren zo de stemming van een overweldigende meerderheid van de Brusselaars haaks zou staan op de gewestelijke dynamiek ? Zal men er dan van uitgaan dat het daarbij niet om een minderheid gaat, aangezien het Parlement niet in enige bescherming van de Brusselaars voorziet ? Men kan de politieke dynamiek van een parlementair bestel niet zonder meer naar een proces van directe democratie overhevelen.

In een federale Staat ziet men echter niet goed in hoe een eenvoudige meerderheid zou kunnen volstaan. Zulks zou betekenen dat de taalgebonden meerderheid — als de leden ervan het onderling eens zijn — steevast de bovenhand zou halen. Zoiets valt moeilijk te rijmen met het beginsel van het respect voor de minderheden.

Mevrouw Myriam Vanlerberghe (SP) pleit voor enige omzichtigheid terzake. De debatten die thans worden gevoerd, hebben tot doel tot een democratievriendelijkere regeling te komen, waarin de burger zich sterker betrokken voelt. Zij ziet niet goed in hoe het democratisch gehalte van onze samenleving erop vooruit kan gaan als men de Walen tegen de Vlamingen opzet en omgekeerd. Een eenvoudig voorbeeld ter illustratie : de wapenexport lokt in het noorden en in het zuiden des lands volkomen verschillende gevoelens uit. Die export is nu echter net een aangelegenheid waarover het wel eens zeer snel tot een referendum zou kunnen komen. Die bedenkingen brengen haar ertoe voor een stapsgewijze invoering van het referendum te pleiten.

Ook *professor Dumont* is in zekere zin beducht voor oplaaiende communautaire conflicten die door de invoering van referendumtechnieken op federaal vlak in de hand kunnen worden gewerkt. Terzake moet evenwel een onderscheid tussen het grondwettelijk en het wettelijk onderbouwd referendum worden gemaakt. Op wetgevend vlak bestaat het risico dat door een enorme toename van het aantal referendumprocedures het aantal aanleidingen tot conflicten *de facto* enorm gaat stijgen. Op het vlak van de grondwetsherziening moet men met die risico's op spanningen leren leven omdat men een middel moet vinden om alle geledingen van het land met de spelregels te doen instemmen. In dat geval zal men niet om het probleem van de afbakening van de kiescolleges heen kunnen, en zal men een

n'est pas la même que celle d'un processus de démocratie représentative. Cette dernière comporte un élément modérateur constitué par la présence d'une majorité et d'une opposition traversant les communautés, avec des arbitrages à l'exécutif, soutenus par la majorité. Ceux-ci existent peu au niveau des référendums. Par ailleurs, la protection des minorités à l'échelle du Parlement est une dynamique communautaire alors que c'est peut-être une dynamique régionale qui devra être mise en place à l'échelle d'un référendum. Que se passerait-il si une écrasante majorité de bruxellois votait dans le sens contraire de la dynamique régionale ? Va-t-on considérer que ce n'est pas une minorité, la protection des bruxellois n'étant pas prévue au Parlement ? On ne peut pas transposer mécaniquement la dynamique politique du parlementarisme dans le cadre d'un processus de démocratie directe.

Cependant, dans un État fédéral, l'on concevrait difficilement qu'une majorité simple soit suffisante. Cela signifierait que la majorité linguistique, si ses membres sont d'accord entre eux, l'emporterait systématiquement. C'est peu compatible avec le principe du respect des minorités.

Mme Myriam Vanlerberghe (SP) plaide pour la prudence. Les débats actuels ont pour but de trouver un système plus favorable à la démocratie, dans lequel le citoyen se sente davantage concerné. Elle ne voit guère comment on arrivera à plus de démocratie en montant les wallons contre les flamands et réciproquement. Exemple simple, le sujet de l'exportation d'armes suscite des sentiments tout à fait différents au nord et au sud. Or, c'est une question qui pourrait très facilement faire l'objet d'un référendum. Ces réflexions l'amènent à défendre aussi l'idée d'introduire graduellement le référendum.

Le professeur Dumont redoute aussi à certains égards l'exacerbation des conflits communautaires en raison de l'introduction de techniques référendaires au niveau fédéral. Néanmoins, il faut distinguer le référendum constituant du référendum législatif. Au niveau législatif, la multiplication des procédures de référendum risque effectivement de multiplier les occasions de conflits. Au niveau de la révision de la Constitution, il faut assumer les risques de tensions parce qu'il faut trouver un moyen permettant de vérifier l'accord de toutes les composantes du pays avec les règles du jeu. On n'évitera pas dans ce cas le problème de la délimitation des collèges électoraux et il faudra choisir entre deux solutions. La première est essentiellement communautaire : l'on exige une majorité dans deux grands

keuze moeten maken tussen twee oplossingen. De eerste oplossing is hoofdzakelijk communautair getint : daarbij eist men een meerderheid in de beide grote kiescolleges namelijk het Nederlandstalig kiescollege dat is samengesteld uit de kiezers van het Vlaams Gewest, waarbij die Brusselaars worden gevoegd die, in de beslotenheid van het stembokje, bij dat Nederlandstalige college aansluiten en het Franstalig kiescollege dat is samengesteld uit de kiezers van het Waals Gewest waarbij die Brusselaars worden gevoegd die, in de beslotenheid van het stembokje, bij dat Franse college aansluiten. De tweede oplossing is in hoofdzaak gewestelijk getint : daarbij eist men een meerderheid in de drie kiescolleges die met de drie gewesten samen vallen.

Voorzitter Van der Maelen merkt op dat in België bij volksraadplegingen alleen een stemmentelling plaatsvindt wanneer een bepaald opkomstpercentage is bereikt, dat afhangt van de omvang van de gemeente.

Professor Elchardus licht toe dat ook een probleem rijst rond het quorum dat moet worden gehaald vooraleer — inzonderheid op volksinitiatief — een referendum kan worden georganiseerd. Welk quorum moet daarvoor vereist zijn ? Terzake bestaan geen vooraf vastgestelde regels. Enkele buitenlandse voorbeelden ter illustratie : in Zwitserland zijn daartoe 50 000 handtekeningen vereist, Italië eist 500 000 handtekeningen. Onder meer op basis van de gemeentelijk georganiseerde volksraadplegingen zal moeten worden bekeken wat in België haalbaar is.

De heer Elchardus herhaalt nogmaals dat men zich desalniettemin vooraf de vraag moet stellen of het wel nuttig is de volksraadpleging in te voeren als men het referendum instelt.

In verband met het vervolg van de werkzaamheden, merkt de heer Elchardus op dat alle discussies die de jongste weken werden gevoerd, betrekking hadden op de concrete wijze om referenda te organiseren, maar dat maar in geringe mate werd gepeild naar het uiteindelijke doel van een soortgelijke procedure. Welke criteria moeten zijn vervuld vooraleer een procedure inzake directe democratie een meerwaarde biedt ? Wat is het doel van de politieke vernieuwing ? Komen tot een kwalitatief hoogwaardiger democratie ? Ligt het in de bedoeling de kloof tussen de politiek en de burger te dichten ? Of streeft die vernieuwing nog een andere doelstelling na ? Men zal de criteria moeten kennen waaraan mogelijke oplossingen kunnen worden getoetst. Zo niet, valt het moeilijk uit te maken of een bepaalde oplossing beter is dan een andere.

Voorzitter Van der Maelen erkent dat dit een fundamentele vraag is. Zal de invoering van het referendum de problemen wegwerken ? Men kan zelfs verder gaan en zich afvragen of er hoegenaamd wel problemen op te lossen vallen. Het klopt dat over die fundamentele

colleges électoraux, d'une part, le collège électoral néerlandophone formé par les électeurs de la Région flamande auxquels s'ajoutent les bruxellois qui, dans le secret de l'isoloir, se rattachent à ce collège néerlandophone, d'autre part, le collège électoral francophone formé par les électeurs de la Région wallonne auxquels s'ajoutent les bruxellois qui, dans le secret de l'isoloir, se rattachent à ce collège francophone. La seconde solution est essentiellement régionale : elle consiste à exiger une majorité dans trois collèges électoraux coïncidant avec les trois régions.

Le président Van der Maelen observe que, dans le cadre des consultations populaires en Belgique, il n'est procédé au dépouillement que si un seuil de participation est atteint, dont le chiffre dépend de la taille de la commune.

Le professeur Elchardus explique que le problème du quorum se pose aussi au niveau de l'initiative, dans le cas du référendum d'initiative populaire. Quel doit être le quorum requis ? Il n'y a pas de règle *a priori*. L'exemple étranger montre que, en Suisse, 50 000 signatures sont requises, en Italie, 500 000 signatures. Il faut examiner ce qui est réaliste en Belgique, notamment sur la base des consultations populaires au niveau communal.

Néanmoins, M. Elchardus répète qu'il convient de s'interroger au préalable sur l'utilité d'introduire la consultation populaire si l'on instaure le référendum.

Concernant la suite des travaux, M. Elchardus observe que toutes les discussions des dernières semaines portaient sur les modalités de l'organisation du référendum, mais qu'il y a eu peu de questions concernant le but d'une telle procédure. À quels critères faut-il satisfaire pour qu'une procédure de démocratie directe ait un apport positif ? Le renouveau politique vise-t-il à améliorer la démocratie ou à combler le fossé entre politique et citoyen ou encore à autre chose ? Il faudrait connaître les critères auxquels doivent satisfaire les solutions possibles. À défaut de tels critères, il est difficile de dire qu'une solution est meilleure qu'une autre.

Le président Van der Maelen avoue que c'est une question fondamentale. L'introduction du référendum résoudra-t-elle les problèmes ? On peut même aller plus loin et se demander s'il y a des problèmes à résoudre. Il est vrai que cette question fondamentale

kwestie geen discussie heeft plaatsgevonden. De spreker gaat uit van de idee dat de commissie er via de directe democratie naar streeft de burger dichter bij de politiek te betrekken. De vraag rijst dan of men in landen waar het referendum al jaren bestaat, ook heeft vastgesteld dat de burger dichter bij de politiek staat. Zelf is hij voor de invoering van de directe democratie in België, maar dat belet niet dat het de moeite zou lonen na te gaan hoe een en ander in het buitenland verloopt.

2.1.2.7 Relatie referendum/verkiezingsuitgaven

Voorzitter Van der Maelen wijst erop dat een fractie de vraag heeft opgeworpen of een regeling parallel met de controle op de verkiezingsuitgaven, wenselijk is.

De heer Jacky Morael (Ecolo) benadrukt dat de wetgeving met betrekking tot de verkiezingsuitgaven exclusief betrekking heeft op de politieke partijen. Bij de directe democratie zijn echter veel meer actoren betrokken dan alleen de partijen: bijgevolg is het ondenkbaar dat een eventuele regeling uitsluitend aan de politieke partijen beperkingen zou opleggen.

Professor Verdussen onderschrijft de opmerking van de heer Morael: het is niet zo maar vanzelfsprekend de in de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven opgenomen regeling met betrekking tot kiescampagnes « om te zetten » naar campagnes rond referenda.

Weliswaar is het denkbaar en haalbaar om inspiratie te halen uit de reglementering voor de gebruikte propagandamiddelen (gadgets en dergelijke). Een eigenlijke beperking van de uitgaven op de wijze bepaald in de wet van 4 juli 1989 daarentegen, lijkt veel moeilijker.

De spreker verwijst in dit verband naar het Canadese voorbeeld, waar de Grondwet de provincies toelaat volksraadplegingen te organiseren. Heel wat provincies hebben daartoe dan ook een wet aangenomen.

In de provincie Québec regelt voornoemde wet aldus de uitgaven voor de volksraadpleging. Hiertoe worden « *ad hoc* » voor elke volksraadpleging twee zogenaamde « nationale comités » ingesteld, een « ja »-comité en een « nee »-comité (voorzover uiteraard de vraagstelling « polariseerbaar » is). Uitgaven kunnen alleen worden toegestaan door voornoemde comités.

De benodigde financiële middelen komen uit bijzondere fondsen, die worden gestijfd met (geplafondeerde) giften van kiezers en politieke partijen; bovendien kan de Assemblée nationale van Québec eveneens een toelage verlenen, voor zover deze identiek is aan het « ja »- en het « nee »-comité. Tot slot dienen beide comités achteraf een verslag op te stellen met de verantwoording van de bedragen van ontvangsten en uitgaven.

n'a pas été discutée. L'orateur part de l'idée que la commission vise, avec la démocratie directe, à rapprocher le citoyen de la politique. La question est de savoir si dans les pays où le référendum existe depuis des années, l'on constate une plus grande proximité du citoyen vis-à-vis de la politique. Personnellement, il est en faveur de l'introduction de la démocratie directe en Belgique, mais ça n'empêche pas de vouloir savoir comment ça fonctionne ailleurs.

2.1.2.7. Relation entre référendum et dépenses électorales

Le président, M. Van der Maelen, fait observer qu'un groupe a demandé s'il serait souhaitable de prévoir des règles analogues à celles en vigueur en matière de contrôle des dépenses électorales.

M. Jacky Morael (Ecolo) souligne que la législation relative aux dépenses électorales concerne exclusivement les partis politiques. La démocratie directe fait toutefois intervenir nettement plus d'acteurs que les seuls partis: il est par conséquent inconcevable que l'on prévoie des règles qui imposent des restrictions aux seuls partis politiques.

Le professeur Verdussen adhère à l'observation formulée par M. Morael: il n'est pas si simple d'« adapter » aux campagnes référendaires les dispositions relatives aux campagnes électorales contenues dans la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales.

Il est certes envisageable et possible de s'inspirer de la réglementation applicable aux moyens de propagande utilisés (gadgets, etc.). Il paraît en revanche nettement plus difficile de limiter les dépenses selon les modalités définies dans la loi du 4 juillet 1989.

L'intervenant cite à cet égard l'exemple du Canada, où la Constitution autorise les provinces à organiser des consultations populaires. La plupart des provinces ont par conséquent légiféré en la matière.

La loi québécoise relative aux consultations populaires règle ainsi les dépenses engagées pour ces consultations. Dans ce cadre, deux comités nationaux « *ad hoc* » sont formés avant chaque consultation populaire: un comité du « oui » et un comité du « non » (à condition, bien sûr, que la question posée se prête à ce type de bipolarisation). Seuls ces comités peuvent autoriser les dépenses.

Les moyens financiers nécessaires proviennent de fonds spéciaux qui sont alimentés par les dons (plafonnés) de votants et de partis politiques. En outre, l'Assemblée nationale du Québec peut accorder des subventions au comité du « oui » et au comité du « non », pourvu que ces subventions soient identiques. Enfin, les deux comités doivent, après la consultation, dresser un rapport contenant la justification de leurs recettes et de leurs dépenses.

De heer Jacky Morael (Ecolo) wenst te vernemen welke instantie beslist over de samenstelling van voornoemde comités.

Professor Verdussen belooft de laatste versie van voornoemde wet van de provincie Québec te bezorgen. In elk geval is de samenstelling min of meer « politiek », met andere woorden ze is gebaseerd op de machtsverhoudingen in voornoemde *Assemblée nationale*.

Professor Delwit ziet twee mogelijke achterliggende filosofieën in dit debat over de uitgaven. Ofwel huldigt men de idee van de zogenaamde « paraplu »-organisaties (zoals het « ja »- en het « nee »-comité van Québec). Ofwel gaat men uit van een individuele actorenfilosofie : in dit laatste geval is het zeer moeilijk te legiferen, onder meer omdat men zich kan afvragen wie of wat nu juist een individuele actor is : wat bijvoorbeeld met een vakvereniging ?

Professor Dujardin vreest dat deze discussie dreigt de zaken al te gecompliceerd te maken. Principeel is hij voorstander van een beperking van de uitgaven, maar hij voorspelt dat het spontane element, eigen aan de directe democratie, zeer moeilijk te verzoenen zal zijn met dergelijke structuren en controlemechanismen.

Professor Elchardus meent dat de essentie erin bestaat dat beide partijen min of meer gelijke kansen dienen te krijgen om hun standpunten toe te lichten. Het gevaar van een regeling, naar analogie met die voor de verkiezingsuitgaven, bestaat erin dat in naam van de democratie de zogenaamde « *civil society* » teveel aan banden wordt gelegd. Hij is het dus eigenlijk eens met professor Dujardin.

In elk geval is in dit debat het standpunt van de pers veel belangrijker dan de financiële middelen van de partijen; bovendien is het onmogelijk om dit standpunt van de pers te controleren. Hij besluit dat het zeer moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk is om aan alle partijen gelijke kansen te geven; het is eigen aan de techniek van het referendum dat het financieel overwicht van een bepaald standpunt kan gaan doorwegen.

Mevrouw Mia De Schamphelaere (CVP) meent dat het grootste gevaar erin bestaat dat de meest belanghebbende partij ook de meest vermogende is. Zij vraagt of een verbod op dure campagnemiddelen, bijvoorbeeld 20 m²-borden, niet haalbaar zou zijn ?

Mevrouw Dalila Douifi (SP) komt terug op de nationale comités in Québec. Zij vraagt of het mogelijk is dat via giften en subsidies één van beide comités over veel meer middelen zou beschikken dan het andere.

Professor Verdussen bevestigt dat een zekere disproportie mogelijk is maar in elk geval zijn er plafonds, onder meer per kiezer.

Mevrouw Dalila Douifi (SP) kan zich, bij het aanhoren van de beschrijving van het systeem in Québec, niet

M. Jacky Morael (Ecolo) demande quelle autorité décide de la composition des comités précités.

Le professeur Verdussen promet de procurer aux membres la dernière version de la loi susvisée de la province de Québec. La composition est en tout cas plus ou moins « politique », c'est-à-dire qu'elle reflète les rapports de forces au sein de l'Assemblée nationale.

Le professeur Delwit distingue deux philosophies possibles en toile de fond du débat sur les dépenses. Il y a la philosophie qui défend l'idée des organisations dites « parapluies » (telles que le comité « oui » et le comité « non » au Québec), et la philosophie dite des acteurs individuels : dans ce dernier cas, il est très difficile de légiférer, notamment parce que l'on peut se demander ce qu'est au juste un acteur individuel : qu'en est-il par exemple des syndicats ?

Le professeur Dujardin craint que cette discussion ne complique pas trop les choses. Il est en principe partisan d'une restriction des dépenses, mais il prévoit que l'élément spontanéité, qui caractérise la démocratie directe, sera difficilement conciliable avec de tels structures et mécanismes de contrôle.

Le professeur Elchardus estime que le principe consiste à offrir aux deux parties des chances plus ou moins égales d'exposer leur point de vue. Le risque d'une réglementation analogue à celle relative aux dépenses électorales, est que la société civile voie son action limitée outre mesure au nom de la démocratie. Il se rallie donc en fait à l'avis du professeur Dujardin.

Le point de vue de la presse est en tout cas plus important dans ce débat que les moyens financiers des partis; il s'avère en outre impossible de le contrôler. L'intervenant conclut qu'il est très difficile sinon impossible d'offrir des chances égales à tous les partis; le fait que l'avantage financier d'une idée puisse faire la différence est propre à la technique du référendum.

Mme Mia De Schamphelaere (CVP) estime que le plus grand danger réside dans le fait que le parti le plus intéressé est également le plus riche. Elle demande s'il ne serait pas possible d'interdire l'utilisation de moyens coûteux, tels que les panneaux de 20 m², lors des campagnes électorales.

Mme Dalila Douifi (SP) revient sur la question des comités nationaux au Québec. Elle demande s'il est possible que grâce à des dons et à des subsides, un des deux comités dispose de beaucoup plus de moyens financiers que l'autre.

Le professeur Verdussen confirme qu'il peut y avoir une certaine disproportion, mais qu'en tout cas, il y a des plafonds, notamment par électeur.

À entendre la description du système en vigueur au Québec, *Mme Dalila Douifi (SP)* ne peut pas s'em-

van de indruk ontdoen dat in dergelijke regeling het referendum en de directe democratie eens te meer een instrument worden voor de politieke partijen, om via een ander kanaal aan verkiezingspropaganda te doen. Zulks kan bezwaarlijk het doel zijn van een dergelijke regeling. Integendeel, het enige doel mag erin bestaan zo objectief mogelijke informatie te verstrekken aan de bevolking. De spreekster wenst daarentegen te pleiten voor een « overheidscampagne », via een onafhankelijke raad waarin onder meer juristen zetelen. Deze raad zou eveneens het thema of de vraagstelling(en) ontvankelijk kunnen verklaren.

Professor Billiet benadrukt dat de veronderstelling, die ten gronde lijkt te liggen aan de vorige vraag — namelijk dat het referendum de kloof tussen burger en politiek zou kunnen dichten — niet vanzelfsprekend is.

Wel lijkt het hem zeer belangrijk om kwaliteitsvolle informatie aan de burger te geven.

Een essentiële vraag hierbij is echter (onder meer) of deze burger de informatie van de overheid noodzakelijkerwijs als neutraal-objectief zal percipiëren. Eventueel zal men moeten streven naar een maximale informatie komende van de partijen zelf.

Professor Elchardus bevestigt dat men inderdaad niet weet of bovengenoemde kloof door het referendum kan worden gedicht. De balans van het onderzoek ter zake lijkt eerder het tegendeel aan te tonen.

Wanneer men heel sterk gaat laten oordelen over de ontvankelijkheid van de vraagstelling, neemt men het risico — zoals in wat voorafgaat reeds is onderstreept — dichtbij een « *gouvernement des juges* » te komen.

Ten slotte meent hij dat zogenaamde objectieve informatie vanwege de overheid ons zou verwijderen van de huidige, in zijn ogen meer democratische situatie, waarbij de partijen informatie verspreiden.

Professor Dujardin dringt erop aan de niet-georganiseerde groepen — die aan de basis van een referendum kunnen liggen — ook een kans te geven door dergelijke initiatieven niet teveel te fnuiken via een carcan van voorwaarden. Het risico bestaat immers dat men een paradoxale situatie creëert waarbij enerzijds het referendum wordt toegestaan maar anderzijds een dermate strenge normering wordt opgelegd dat elk initiatief terzake wordt gefnuikt. Hij besluit dat het risico er met andere woorden in bestaat dat men de patronen uit de vertegenwoordigende democratie gaat toepassen op de directe democratie.

Professor Delwit onderstreept dat zuiver objectieve informatie gewoonweg niet bestaat, net zo min overigens als één of ander objectief (voorlichtings-) orgaan. Een dergelijk objectief instituut is ondenkbaar, zelfs als men de zogenaamde « axiologische neutraliteit » uit de sociale wetenschappen hanteert.

pêcher de penser que, dans un tel système, le référendum et la démocratie directe deviennent une fois de plus, pour les partis politiques, un instrument pour faire de la propagande électorale par un autre canal. On peut difficilement imaginer que ce soit l'objectif recherché en édictant ce type de règles. Au contraire, le seul but doit être de fournir à la population une information aussi objective que possible. L'intervenant plaide en revanche en faveur d'une « campagne des pouvoirs publics », organisée par un conseil indépendant dans lequel siègeraient, entre autres, des juristes. Ce conseil pourrait également se prononcer sur la recevabilité du thème ou de la formulation de(s) (la) question(s).

Le professeur Billet souligne que l'hypothèse sur laquelle semble reposer la question précédente — à savoir que le référendum pourrait combler le fossé entre le citoyen et la politique — ne va pas de soi.

Il lui paraît par contre capital de fournir au citoyen des informations de qualité.

Une question essentielle à cet égard est toutefois (entre autres) celle de savoir si ce citoyen va nécessairement percevoir cette information en provenance des pouvoirs publics comme étant neutre et objective. Il faudra éventuellement tenter de faire en sorte qu'un maximum d'informations émanent des partis eux-mêmes.

Le professeur Elchardus confirme qu'en effet, on ne sait pas si le fossé en question peut être comblé par le référendum. Le bilan de l'étude consacrée à cette question semble plutôt montrer le contraire.

Si l'on fait statuer de manière très catégorique sur la recevabilité de la question, on risque — comme il a été souligné par ailleurs — d'en arriver presque à un « *gouvernement des juges* ».

Il estime enfin que des informations objectives données par les pouvoirs publics nous éloigneraient de la situation actuelle, à ses yeux plus démocratique, où ce sont les partis qui diffusent les informations.

Le professeur Dujardin insiste pour qu'une chance soit aussi donnée aux groupes non organisés — qui peuvent être à la base d'un référendum —, en évitant de fixer toute une série de conditions qui feraient obstacle à de telles initiatives. On risque en effet de créer une situation paradoxale, en ce sens que, d'une part, le référendum serait autorisé, mais que, d'autre part, il serait assorti de conditions tellement strictes que toute initiative en la matière serait rendue impossible. L'intervenant termine en soulignant que le danger consisterait en d'autres termes, à appliquer les schémas de la démocratie représentative à la démocratie directe.

Le professeur Delwit souligne que l'information purement objective n'existe pas, pas plus d'ailleurs qu'un organe (d'information) objectif. Un tel institut objectif est inconcevable, même si l'on recourt à la notion de « neutralité axiologique » utilisée en sciences sociales.

Professor Verdussen geeft toe dat elk regelgevend kader in zekere mate tot een verstikking van initiatieven zal leiden. Het risico is reëel dat bepaalde economische belangen op het spel staan zodat bepaalde actoren, via substantiële middelen, hun standpunt kunnen doen doorwegen. Bijgevolg blijft de spreker pleiten voor een financiële omkadering van de uitgaven.

Mevrouw Els Van Weert (VU-ID) kan de stelling onderschrijven dat de overheid geen echt neutrale instantie is. Volgens haar dient een eventuele regeling dan ook vooral betrekking te hebben op de vraag of de informatie van beide zijden wel correct wordt medege-deeld aan het publiek.

Mevrouw Kathleen Van Der Hooft (VLD) merkt op dat het euvel van deze discussie wellicht ligt in het feit dat deze commissies de directe democratie teveel bekijken van de overheid naar de burger toe. Deze « *top-down* »-benadering dient wellicht juist te worden omgekeerd.

Wat de kostprijs aangaat, meent zij dat een bepaalde bovengrens nodig is. In Californië bijvoorbeeld, worden de bij een referendum betrokken organisaties vaak gesteund door bedrijven, zodat de (economisch) sterkste wint.

Mevrouw Dalila Douifi (SP) vraagt aan de experts hoe het met de controle is gesteld in Italië.

Voorzitter Van der Maelen verruimt deze laatste vraag tot de rest van Europa. Inzake de tweede opmerking van mevrouw Van Der Hooft herinnert hij zich een Zwitsers referendum dat inging tegen de belangen van de grote farmaceutische concerns : dat toonde aan dat het standpunt dat over de meeste financiële middelen beschikt het niet noodzakelijk haalt. Indien men bijvoorbeeld morgen in België een referendum over genetisch gewijzigd voedsel zou organiseren en de betrokken bedrijven veel middelen zouden investeren in de « pro »-campagne, dan is het nog verre van zeker of dit pro-standpunt het zou halen.

2.1.2.8. Voorlichtingscampagne

De heer Frans Lozie (Agalev) merkt op dat de brochure van de overheid niet de enige informatiebron mag zijn : daarnaast moeten de burgers zelf ook maximaal info kunnen verspreiden, zodat men komt tot een optimale voorlichting.

Mevrouw Mia De Schamphelaere (CVP) merkt op dat de kwestie van een voorlichtingsbrochure voor alle inwoners-deelnemers niet los kan worden gezien van de vraag wie deze brochure mag opstellen : in ons vertegenwoordigend stelsel hangt de overheid altijd samen (en wordt ze geassocieerd met) een bepaalde politieke meerderheid.

Le professeur Verdussen reconnaît que tout cadre réglementaire aura, dans une certaine mesure, pour effet d'étouffer les initiatives. Cela étant, il n'est pas illusoire que certains intérêts économiques soient en jeu et que certains acteurs parviennent dès lors à imposer leur point de vue grâce à des moyens financiers substantiels. L'intervenant reste dès lors favorable à un encadrement des dépenses.

Mme Els Van Weert (VU-ID) partage le point de vue selon lequel les pouvoirs publics ne sont pas une instance véritablement neutre. Elle estime qu'une réglementation éventuelle devrait dès lors porter essentiellement sur la question de savoir si l'information est, de part et d'autre, transmise correctement au public.

Mme Kathleen van der Hooft (VLD) fait observer que le problème de la discussion en cours réside sans doute dans le fait que les commissions considèrent trop la démocratie directe dans le sens pouvoirs publics-citoyen. Il convient précisément de renverser cette approche « *top-down* ».

En ce qui concerne le coût, elle estime qu'il y a lieu de fixer un plafond. En Californie, par exemple, les organisations qui sont associées à un référendum sont souvent aidées par des entreprises, de sorte que c'est le plus fort (économiquement) qui gagne.

Mme Dalila Douifi (SP) demande aux experts comment fonctionne le contrôle en Italie.

M. Van der Maelen, président, élargit cette dernière question au reste de l'Europe. Pour ce qui est de la deuxième observation de Mme van der Hooft, il se souvient d'un référendum suisse dont le résultat allait à l'encontre des intérêts des grands groupes pharmaceutiques : ce référendum a montré que la position défendue par ceux qui disposent des moyens financiers les plus importants ne l'emporte pas toujours. Si, demain, l'on organisait en Belgique un référendum portant, par exemple, sur les aliments génétiquement modifiés et que les entreprises concernées investissaient des moyens importants dans une campagne favorable à ceux-ci, il n'est absolument pas certain que ce point de vue favorable aux OGM l'emporterait.

2.1.2.8. Campagne d'information

M. Frans Lozie (Agalev) fait observer que la brochure des autorités publiques ne peut être l'unique source d'information : les citoyens doivent également pouvoir diffuser un maximum d'informations, de façon à ce que l'information soit optimale.

Mme Mia De Schamphelaere (CVP) fait observer que le problème de la diffusion d'une brochure d'information destinée à tous les habitants-participants ne peut être dissocié de la question de savoir qui pourra rédiger cette brochure : dans notre régime représentatif, les autorités publiques sont toujours liées et sont associées à une majorité politique donnée.

De heer Jacky Morael (Ecolo) benadrukt dat het illusoir is te denken dat de inzet van een referendum kan worden geobjectiveerd. Het enige wat men van de overheid in deze kan verlangen is dat de gemeenten een aantal « eenvoudige » middelen voor het verspreiden van informatie (lokalen, panelen enz.) ter beschikking stellen van de partijen en dat de overheid de bevolking aanspoort om deel te nemen.

Professor Billiet meent eveneens dat geen enkele instantie aan objectieve voorlichting kan doen, ook de wetenschappers niet. Wel moet het mogelijk zijn een brochure op te stellen met een overzicht van de probleemstelling en een inventaris van de pro's en contra's. Daarbij kunnen een aantal waarborgen voor neutraliteit worden ingebouwd, bijvoorbeeld via de betrokkenheid van onafhankelijke derde personen of instanties.

Professor Elchardus is in deze minder optimistisch dan professor Billiet. Het is volgens hem in elk geval onmogelijk om de overheid het monopolie te geven van de informatieverstrekking. Hij twijfelt aan de mogelijkheid om objectieve brochures te maken tenzij ze zouden worden opgesteld door de partijen zelf, maar dat zou juist het risico inhouden dat de « basis » wordt gefnuikt aangezien alleen georganiseerde actoren hier toe in staat zullen zijn. Hij concludeert dat de overheid zich op dit punt best niet bemoeit met referenda. Wel kan ernaar worden gestreefd het burgerschap te bevorderen in het algemeen.

Professor Dujardin is het ermee eens dat er geen overheidsmonopolie mag bestaan. Wel lijkt het hem denkbaar dat de overheid aan de initiatiefnemers zelf middelen verstrekt om hun standpunt toe te lichten, eventueel in een officiële publicatie. Bovendien is de burger vaak mondig genoeg en is een brochure niet steeds nodig. Eventueel kan zijn voorstel worden gecombineerd met een omschrijving die van de overheid zelf komt (zoals dit nu bij de gemeentelijke volksraadpleging het geval is). Het risico bestaat dan wel dat men tot een « geslachtsloze » tekst komt, omdat objectiviteit inderdaad onmogelijk is. De spreker besluit dat men de initiatieven niet te sterk aan banden mag leggen.

Professor Delwit meent dat de overheidsbrochure noodzakelijkerwijze een tegensprekelijke voorstelling van de bestaande standpunten moet omvatten.

Mevrouw Nathalie de T'Serclaes (PRL FDF MCC) vraagt of in het geval van het afschaffend referendum een dergelijke toelichting niet van het Parlement zelf dient te komen.

De heer Jacky Morael (Ecolo) bevestigt zulks, maar benadrukt dat het Parlement evenmin éénduidige standpunten inneemt zodat ook hier het probleem gesteld blijft. Eventueel lijkt het de spreker denkbaar, om naar analogie met de wetgeving op de verkiezingsuit-

M. Jacky Morael (Ecolo) souligne qu'il est illusoire de penser que le recours à un référendum peut être objectif. La seule chose que l'on puisse attendre des autorités en la matière est que les communes mettent à la disposition des partis un certain nombre de moyens « simples » de diffusion de l'information (locaux, panneaux, ...) et que les autorités encouragent la population à participer.

Le professeur Billiet estime également qu'aucune instance ne peut dispenser une information objective, pas même les scientifiques. En revanche, il doit être possible de rédiger une brochure présentant un aperçu du problème et un inventaire des arguments pour et contre. Un certain nombre de garanties de neutralité, telles que l'intervention de tiers ou d'instances indépendantes, peuvent en outre être prévues.

Le professeur Elchardus est, en l'occurrence, moins optimiste que le professeur Billiet. Il estime en tout cas que les pouvoirs publics ne peuvent avoir le monopole de l'information. Il doute qu'il soit possible d'élaborer des brochures objectives, à moins qu'elles soient rédigées par les partis eux-mêmes, mais on risquerait précisément, dans ce cas, de frustrer la « base », étant donné que seuls des acteurs organisés seraient en mesure d'en élaborer. Il en conclut qu'il serait préférable que les pouvoirs publics ne s'occupent pas de cet aspect. On peut toutefois s'efforcer de renforcer le sens civique en général.

Le professeur Dujardin estime également que les pouvoirs publics ne peuvent avoir de monopole. On peut toutefois imaginer, selon lui, que les autorités donnent aux initiateurs les moyens d'explicitier leur point de vue, éventuellement dans une publication officielle. Qui plus est, le citoyen est souvent suffisamment capable de se déterminer, de sorte qu'une brochure n'est pas toujours nécessaire. Sa proposition peut éventuellement être combinée avec une description émanant des pouvoirs publics (comme c'est le cas actuellement en ce qui concerne la consultation populaire communale). On risque toutefois, dans ce cas, d'élaborer un texte « asexué », l'objectivité étant effectivement impossible à atteindre. L'intervenant souligne, en guise de conclusion, que l'on ne peut pas trop brider les initiatives.

Le professeur Delwit estime que la brochure des pouvoirs publics doit présenter, de manière contradictoire, les différents points de vue en présence.

Mme Nathalie de T'Serclaes (PRL FDF MCC) demande si, dans le cas du référendum abrogatoire, cette information ne devrait pas émaner du Parlement même.

M. Jacky Morael (Ecolo) le confirme, mais souligne que le Parlement n'adopte pas non plus des positions bien tranchées, de sorte que le problème demeure. L'intervenant estime qu'il serait éventuellement concevable, par analogie avec la législation relative aux dé-

gaven aan de initiatiefnemers, voorzover ze een bepaald aantal handtekeningen bijeen brengen, een dotatie te verlenen waarvan ze de besteding achteraf dienen toe te lichten in een verslag.

Zowel professor Elchardus als professor Dujardin vinden het vanzelfsprekend dat de in de wetgeving op de verkiezingsuitgaven ingebouwde beperkingen in voorkomend geval ook zouden gelden voor referenda.

2.2. Volksraadpleging

Professor Elchardus werpt de vraag op of het zinvol is de rechtsfiguur van de « volksraadpleging » te behouden, indien een bindend referendum mogelijk wordt. Is een volksraadpleging dan niet overbodig? In wat voorafgaat is er al op gewezen dat er alleszins goedkopere en betere werkwijzen bestaan om te onderzoeken wat bij de bevolking leeft.

Professor Billiet wijst erop dat ook bij peilingen voorzichtigheid geboden is.

Professor Dujardin merkt op dat een grondwetswijziging vereist is vooraleer een referendum kan worden ingevoerd. De figuur van de volksraadpleging kan intussen — zolang de Grondwet niet is gewijzigd — dus wel nuttig zijn. In dat verband verwijst hij naar Nederland, waar de volksraadpleging mogelijk werd gemaakt via een tijdelijke wet, aangezien de voor de invoering van een referendum vereiste grondwetswijziging niet onmiddellijk kon plaatsvinden.

Professor Delwit stelt voor om alle inwoners vanaf een bepaalde leeftijd te laten deelnemen, mocht gekozen worden voor stemrecht in plaats van stemplicht bij een volksraadpleging.

Professor Verdussen wenst eraan te herinneren dat er binnen het wetenschappelijk comité geen eensgezindheid is over de grondwettelijkheid van het organiseren van volksraadplegingen. Een en ander zal worden verduidelijkt in de nota van het wetenschappelijk comité.

Mevrouw Mia De Schamphelaere (CVP) stelt dat wellicht een onderscheid kan worden gemaakt tussen de volksraadpleging en het referendum op grond van de aard van de voorgelegde vragen. Als het gaat over een algemene vraag, bijvoorbeeld over een politieke keuze voor verdere federalisering, kan deze worden voorgelegd aan de bevolking in een volksraadpleging. Indien het echter gaat om een rechtstreekse participatie aan de besluitvorming, is een referendum wellicht meer aangewezen.

Mevrouw Dalila Douifi (SP) vraagt dat het wetenschappelijk comité in zijn nota ten behoeve van de commissies een definitie zou geven van het onder-

penses électorales, d'accorder aux initiateurs, pour autant qu'ils réunissent un certain nombre de signatures, une dotation dont ils devraient justifier l'emploi ultérieurement dans un rapport.

Tant le professeur Elchardus que le professeur Dujardin estiment qu'il serait logique que les restrictions prévues par la législation relative aux dépenses électorales s'appliquent également, le cas échéant, aux référendums.

2.2. Consultation populaire

Le professeur Elchardus s'interroge sur l'utilité de maintenir la forme juridique de la consultation populaire s'il devient possible d'organiser un référendum contraignant. La consultation populaire ne deviendrait-elle dès lors pas superflue? Il a déjà été souligné précédemment qu'il existe en tout cas des moyens moins chers et plus efficaces de prendre le pouls de la population.

Le professeur Billiet précise que la prudence doit également être de mise en matière de sondages.

Le professeur Dujardin fait observer que l'instauration du référendum implique une révision préalable de la Constitution. La consultation populaire peut donc s'avérer utile jusqu'à ce que la Constitution aura été révisée. L'intervenant cite à cet égard l'exemple des Pays-Bas, où, la révision de la Constitution indispensable à l'instauration du référendum n'ayant pu avoir lieu immédiatement, une loi temporaire a autorisé l'organisation de consultations populaires.

Le professeur Delwit propose que, si le droit de vote était préféré à l'obligation de vote à l'occasion des consultations populaires, tous les habitants ayant atteint un certain âge puissent participer auxdites consultations.

Le professeur Verdussen entend rappeler que le comité scientifique est divisé sur la question de la constitutionnalité de l'organisation de consultations populaires. La note du comité scientifique fournira des éclaircissements à ce sujet.

Mme Mia De Schamphelaere (CVP) estime que l'on pourrait peut-être établir une distinction entre la consultation populaire et le référendum en fonction de la nature des questions posées. Une question générale relative, par exemple, à la volonté politique de poursuivre la fédéralisation pourrait être soumise à la population dans le cadre d'une consultation populaire. S'il s'agissait en revanche pour la population de participer directement à la prise de décision, il serait sans doute plus approprié d'organiser un référendum.

Mme Dalila Douifi (SP) demande que le comité scientifique précise la différence entre une consultation populaire et un référendum dans la note qu'il rédigera à

scheid tussen volksraadpleging en referendum en dat het het nut en de relevantie van het naast elkaar bestaan van beide systemen zou onderzoeken.

De heer Frans Lozie (Agalev) beschouwt de volksraadpleging als het embryo van een referendum. Er moet een keuze worden gemaakt : ofwel bestaan referendum en volksraadpleging naast elkaar, en dan moet aan de bevolking duidelijk worden gemaakt dat er een verschil is en dat volksraadplegingen enkel een moreel gezag hebben. Ofwel moet ervoor worden gekozen alleen het referendum te behouden. Het lijkt hem alleszins verkeerd ervan uit te gaan dat niets kan worden gedaan zolang de Grondwet niet is gewijzigd.

Professor Billiet wijst op het symbolische belang van een volksraadpleging, in tegenstelling tot een peiling. Door deel te nemen aan een volksraadpleging krijgt de bevolking echt de indruk de participeren in het beleid.

Professor Elchardus stelt dat de doelstelling duidelijk voor ogen moet worden gehouden. Indien het louter de bedoeling is om zich te bevragen over de mening van de bevolking zijn enquêtes van goede kwaliteit doeltreffender en goedkoper. Wil men echter de bevolking laten participeren in het beleid, is de organisatie van een referendum vereist. Enkel een *bindende* volksraadpleging is in dat laatste geval zinvol.

Mevrouw Kathleen Van der Hooft (VLD) wijst op de mogelijkheid dat over eenzelfde thema zowel een volksraadpleging als een referendum zou worden gehouden. Welk van beide heeft in dat geval voorrang ?

De heer Georges Dallemagne (PSC) wijst op het gevaar dat enkel de overheid en niet de burgers zelf toegang zouden hebben tot deze vormen van directe democratie.

Professor Billiet dringt aan op een wetgeving inzake opiniepeilingen. Momenteel is er een wildgroei en kan met peilingen zowat alles worden bewezen. De voorwaarden voor de betrouwbaarheid van peilingen moeten worden bepaald.

Voorzitter Van der Maelen suggereert dat nader op dit probleem zou worden ingegaan in de nota van het wetenschappelijk comité.

2.3. Volksinitiatief

Voorzitter Van der Maelen stelt de vraag aan het wetenschappelijk comité of de rechtsfiguur van het volksinitiatief verenigbaar is met de Grondwet dan wel of het dezelfde problemen doet rijzen als het referendum.

Professor Dujardin meent dat er inderdaad grondwettigheidsbezwaren zijn. De burger zou ingrijpen in het wetgevend werk en de wetgever verplichten een voorstel te bespreken.

l'intention des commissions et qu'il examine s'il est utile et pertinent de maintenir ces deux instruments.

M. Frans Lozie (Agalev) considère la consultation populaire comme l'embryon du référendum. Il faut choisir : ou bien on fait coexister le référendum et la consultation populaire et, dans ce cas, il faut expliquer clairement à la population qu'il existe une différence entre ces deux formules et que la consultation populaire n'a qu'une autorité morale, ou bien il ne faut retenir que le seul référendum. Il lui paraît en tout cas erroné de partir du principe que l'on ne peut rien faire aussi longtemps que la Constitution n'aura pas été modifiée.

Le professeur Billiet met l'accent sur la valeur symbolique de la consultation populaire, par opposition à un sondage d'opinion. En participant à une consultation populaire, la population a vraiment l'impression de participer aux choix politiques.

Le professeur Elchardus estime qu'il faut définir clairement l'objectif recherché. Si l'on veut simplement connaître l'avis de la population, les enquêtes de bonne qualité sont plus efficaces et moins onéreuses. Si, en revanche, on veut vraiment faire participer la population aux choix politiques, il faut organiser un référendum. Dans ce dernier cas, la seule formule pertinente est la consultation populaire *contraignante*.

Mme Kathleen van der Hooft (VLD) fait observer qu'il est possible d'organiser aussi bien une consultation populaire qu'un référendum sur un même thème. Quelle formule a la priorité dans ce cas ?

M. Georges Dallemagne (PSC) souligne que l'on risque d'en arriver à ce que seuls les pouvoirs publics, et pas les citoyens eux-mêmes, aient accès à ces formes de démocratie directe.

Le professeur Billiet insiste pour que l'on légifère en matière de sondages d'opinion. Actuellement, les sondages prolifèrent et on peut pratiquement tout leur faire dire. Il faut fixer des conditions qui garantissent la fiabilité des sondages.

Le président, M. Van der Maelen, suggère que ce problème soit examiné de manière plus spécifique dans la note du comité scientifique.

2.3. L'initiative populaire

Le président, M. Van der Maelen demande au comité scientifique si la procédure de l'initiative populaire est compatible avec la Constitution ou si elle pose les mêmes problèmes que le référendum.

Le professeur Dujardin estime que cette procédure soulève en effet des objections d'ordre constitutionnel. Le citoyen interviendrait dans le travail législatif et obligerait le législateur à débattre d'une proposition.

Voorzitter Van der Maelen merkt op dat de ongrondwettigheid zich toch veeleer situeert in het begin van de procedure. Nadien verloopt alles volgens de gangbare methode.

De heer Frans Lozie (Agalev) merkt op dat er, in de huidige stand van de wetgeving, zelfs geen verplichting bestaat om een wetgevend initiatief van een parlements lid te bespreken.

Professor Billiet wijst op de complementariteit van de rechtsfiguur van het volksinitiatief met het referendum. De bevolking kan een volksinitiatief nemen. Als het Parlement het volksinitiatief wegstemt, kan de bevolking het eventueel via een referendum toch goedkeuren. Een dergelijk systeem doorkruist uiteraard het vertegenwoordigend stelsel.

Professor Verdussen wijst op de grondwettigheidsbezwaren tegen de invoering van een volksinitiatief. Een dergelijke procedure staat weliswaar niet haaks op de logica van de representatieve democratie. Maar het probleem is dat met name artikel 75 van de Grondwet, dat het initiatiefrecht op wetgevend vlak regelt, zich tegen de invoering van een volksinitiatief verzet.

Voorzitter Van der Maelen stelt dat het volksinitiatief zowel kenmerken van de vertegenwoordigende als van de directe democratie vertoont. Een belangrijk voordeel is volgens hem dat via een volksinitiatief een bepaald thema aan de orde kan worden gebracht in het Parlement, en dat de verplichting bestaat hierover een dialoog te voeren. *De heer Van der Maelen* vraagt het wetenschappelijk comité hieraan aandacht te willen besteden bij het opstellen van zijn nota ten behoeve van de commissie. Wellicht is de conclusie dat artikel 75 van de Grondwet dient te worden gewijzigd.

Mevrouw Mia De Schamphelaere (CVP) stelt de vraag of het niet beter is het petitierecht te versterken, als het enkel de bedoeling is een bepaald thema op de politieke agenda te laten brengen.

Mevrouw Dalila Douifi (SP) wil van het wetenschappelijk comité weten over welke onderwerpen in andere landen al volksinitiatieven werden genomen, en of bepaalde thema's daar uitgesloten worden.

Professor Billiet antwoordt dat sommige aangelegenheden (bijvoorbeeld op fiscaal vlak) inderdaad worden uitgesloten.

Voorzitter Van der Maelen stelt de vraag of de bevolking via een volksinitiatief eventueel aan het Parlement de opdracht zou kunnen geven een controletaak te verrichten (bijvoorbeeld door een onderzoekscommissie op te richten of een hoorzitting te organiseren). Hij vraagt dat het wetenschappelijk comité zou nagaan of daarover buitenlandse voorbeelden bestaan.

Le président, M. Van der Maelen fait observer que l'anticonstitutionnalité se situe plutôt au début de la procédure. Par la suite, tout suit le cours habituel.

M. Frans Lozie (Agalev) souligne que dans l'état actuel de la législation, il n'y a même aucune obligation de discuter d'une initiative législative d'un parlementaire.

Le professeur Billiet attire l'attention sur le caractère complémentaire de la procédure de l'initiative populaire et du référendum. La population peut prendre une initiative populaire. Si le Parlement rejette l'initiative populaire, la population peut néanmoins l'approuver par le biais d'un référendum. Un tel système contrecarre évidemment le système représentatif.

Le professeur Verdussen attire l'attention sur les objections d'ordre constitutionnel que soulève l'instauration de l'initiative populaire. Certes, une telle procédure n'est pas comme telle en contradiction avec la logique de la démocratie représentative. Mais le problème est que l'article 75 de la Constitution, qui régit le droit d'initiative sur le plan législatif, s'oppose à l'instauration de l'initiative populaire.

Le président, M. Van der Maelen estime que l'initiative populaire présente des caractéristiques tant de la démocratie représentative que de la démocratie directe. Cette procédure présente, selon lui, l'avantage non négligeable qu'elle permet de mettre un thème déterminé à l'ordre du jour au Parlement et qu'un débat doit être organisé à ce sujet. *M. Van der Maelen* demande au comité scientifique de bien vouloir tenir compte de cet aspect au moment où il rédigera sa note à l'attention de la commission. On arrivera probablement à la conclusion qu'il y a lieu de modifier l'article 75 de la Constitution.

Mme Mia De Schamphelaere (CVP) demande s'il ne serait pas préférable de renforcer le droit de pétition, si le seul but de l'initiative populaire est de mettre un thème déterminé à l'ordre du jour.

Mme Dalila Douifi (SP) demande au comité scientifique à propos de quels sujets des initiatives populaires ont déjà été prises dans d'autres pays et si certains thèmes ne peuvent y faire l'objet d'une telle procédure.

Le professeur Billiet précise que certaines matières (par exemple, sur le plan fiscal) sont évidemment exclues.

Le président, M. Van der Maelen demande si la population pourrait éventuellement, par le biais d'une initiative populaire, charger le Parlement d'accomplir une mission de contrôle (par exemple, en constituant une commission d'enquête ou en organisant une audition). Il demande au comité scientifique de vérifier s'il existe des exemples étrangers en la matière.

2.4. Petitierecht

Professor Verdussen verwijst naar de nota van de juridische dienst van de Kamer (bijlage 3), waarin twee denkpistes naar voor worden geschoven :

1° opheffing van het verbod voor privé-verenigingen en -groepen om verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen. In de praktijk worden dergelijke petitie's trouwens reeds aanvaard. Hiervoor dient artikel 28 van de Grondwet te worden gewijzigd;

2° « versterking » van het petitierecht (wat betekent dat de burgers de mogelijkheid wordt geboden om een parlementair debat op gang te brengen via een petitie). Daarbij kunnen dezelfde opmerkingen worden gemaakt als in verband met het volksinitiatief.

Men mag echter niet uit het oog verliezen dat het petitierecht ook een *individueel* beschermingsmiddel is waarover de burger beschikt, ook al wordt deze rol thans veeleer vervuld door de ombudsmannen.

Professor Dujardin treedt de stelling van professor Verdussen bij. Hij is het ermee eens dat het petitierecht dient te worden opengesteld voor verenigingen en groepen.

Hij merkt eveneens op dat het « versterkt » petitierecht heel dicht aanleunt bij het volksinitiatief, aangezien het een verplichting inhoudt voor de assemblee om een bepaald probleem te bespreken. Daarvoor is een wijziging van de Grondwet vereist. Het moet de bedoeling zijn van het petitierecht een modern participatiemiddel voor de burger te maken. Men moet het petitierecht openstellen in de brede zin, en niet aan al te strikte voorwaarden onderwerpen.

Mevrouw Kathleen van der Hooft (VLD) merkt op dat een systeem van « versterkt » petitierecht werd ingevoerd bij decreet in het Vlaams Parlement. Volgens het advies van de Raad van State was een wijziging van de Grondwet daarvoor niet vereist.

*
* *

De commissies voor politieke vernieuwing van Kamer en Senaat sluiten aldus hun eerste gespreksronde over het pakket « directe democratie » af. Zij wachten de nota's van het wetenschappelijk comité af en zullen in het najaar van 2000 concluderen.

De voorzitters,

A. DE DECKER
D. VAN DER MAELEN

De rapporteurs,

PH. MAHOUX
J. SCHAUVLIEGE

2.4. Le droit de pétition

Le professeur Verdussen renvoie à la note du service juridique de la Chambre (annexe 3) qui avance deux pistes de réflexion :

1° suppression de l'interdiction faite aux associations et aux groupements privés de présenter des pétitions en nom collectif, ce qui implique une révision de l'article 28 de la Constitution;

2° « renforcement » du droit de pétition (ce qui implique que les citoyens se voient offrir la possibilité d'initier un débat parlementaire par le biais d'une pétition). À cet égard, on peut formuler les mêmes observations qu'en rapport avec l'initiative populaire.

On ne peut toutefois perdre de vue que le droit de pétition est également un moyen de protection *individuel* à la disposition du citoyen, même si, à l'heure actuelle, ce sont plutôt les médiateurs qui remplissent ce rôle.

Le professeur Dujardin fait sienne la position du professeur Verdussen. Il estime, lui aussi, que le droit de pétition doit être ouvert aux associations et aux groupements.

Il fait par ailleurs observer que le droit de pétition « renforcé » se rapproche fort de l'initiative populaire, en ce sens qu'il oblige l'assemblée à examiner un problème déterminé. Cela requiert une révision de la Constitution. Le but doit être de transformer le droit de pétition en un instrument de participation moderne à la disposition du citoyen. Il convient de concevoir le droit de pétition au sens large et de ne pas le soumettre à des conditions trop strictes.

Mme Kathleen van der Hooft (VLD) fait observer que le système du droit de pétition « renforcé » a été instauré par voie de décret au Parlement flamand. Le Conseil d'État avait estimé, dans son avis, que cette initiative ne nécessitait pas une révision de la Constitution.

*
* *

Les commissions pour le renouveau politique de la Chambre et du Sénat clôturent ainsi leur première série de discussions relatives au paquet « démocratie directe ». Elles attendent les notes du comité scientifique avant de conclure leurs travaux à l'automne 2000.

Les présidents,

A. DE DECKER
D. VAN DER MAELEN

Les rapporteurs,

PH. MAHOUX
J. SCHAUVLIEGE

BIJLAGE 1

Decreet van 14 juli 1998 houdende regeling van de bij het Vlaams Parlement ingediende verzoekschriften ⁽¹⁾ (*Belgisch Staatsblad* van 15 augustus 1998)

Het Vlaams Parlement heeft aangenomen en Wij, regering, bekrachtigen hetgeen volgt :

Artikel 1

Dit decreet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 118, § 2, van de Grondwet.

Art. 2

Ieder, die de volle leeftijd heeft van zestien jaar, heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij het Vlaams Parlement in te dienen.

Art. 3

Een bij het Vlaams Parlement ingediend verzoekschrift moet op een leesbare wijze de naam, voornamen en woonplaats van ieder der ondertekenaars vermelden.

De woonplaats dient zich in het Vlaams Gewest of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad te bevinden.

Art. 4

Het verzoekschrift dient gemotiveerd te zijn en een uiteenzetting van de redenen die tot indiening ervan hebben geleid, te bevatten.

Art. 5

De voorzitter van het Vlaams Parlement verwijst binnen de dertig dagen het verzoekschrift naar de commissie bevoegd voor de verzoekschriften die, voorzover geen verwijzing naar een bevoegde parlementaire commissie geschiedt, binnen de dertig dagen, het onderzoek naar de ontvankelijkheid, de bevoegdheid en de gegrondheid verricht.

⁽¹⁾ *Zitting 1996-1997*

Stukken. — Voorstel van decreet, 498, n° 1. — Advies van de Raad van State, 498, n° 2. — Amendementen, 498, n°s 3 en 4.

Zitting 1997-1998

Stukken. — Verslag, 498, n° 5. — Amendementen, 498, n° 6.

Handelingen. — Bespreking en aanneming. Vergaderingen van 7 en 8 juli 1998.

ANNEXE 1

Décret du 14 juillet 1998 relatif aux requêtes présentées au Parlement flamand ⁽¹⁾ (*Moniteur belge* du 15 août 1998)

Le Parlement flamand a adopté et Nous, gouvernement, sanctionnons ce qui suit :

Article 1^{er}

Le présent décret règle une matière telle que visée à l'article 118, § 2, de la Constitution.

Art. 2

Toute personne qui a atteint l'âge de seize ans a le droit de présenter au Parlement flamand des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Art. 3

Une requête adressée au Parlement flamand doit mentionner de manière lisible le nom, les prénoms et le domicile de chacun des signataires.

Le domicile doit se trouver dans la Région flamande ou la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Art. 4

La requête doit être motivée et contenir un exposé des motifs de sa présentation.

Art. 5

Le président du Parlement flamand renvoie la requête dans les trente jours à la commission chargée des requêtes qui, dans la mesure où aucune commission parlementaire compétente n'en est saisie, vérifie dans les trente jours la recevabilité, la compétence et le bien fondé.

⁽¹⁾ *Session 1996-1997*

Documents. — Proposition de décret, 498, n° 1. — Avis du Conseil d'État, 498, n° 2. — Amendements, 498, n°s 3 et 4.

Session 1997-1998

Documents. — Rapport, 498, n° 5. — Amendements, 498, n° 6.

Handelingen. — Discussion et adoption. Séances des 7 et 8 juillet 1998.

In geval van onontvankelijkheid, onbevoegdheid of ongegrondheid wordt de verzoeker of de eerste ondertekenaar, indien het verzoekschrift meer dan één handtekening bevat, hiervan in kennis gesteld met opgave van redenen :

1° de niet-naleving van de in dit decreet gestelde vormvereisten;

2° het verzoekschrift strekt tot het in vraag stellen van een rechterlijke uitspraak of heeft betrekking op het concrete geschil dat aan de basis van die uitspraak ligt;

3° het bestaan van een mogelijkheid van beroep waarbij de verzoeker nagelaten heeft beroep in te stellen;

4° het behandelen van een aangelegenheid die tot de uitsluitend federale, provinciale of gemeentelijke bevoegdheid behoort.

Art. 6

De commissie bevoegd voor de verzoekschriften kan een verzoekschrift verwijzen naar een bevoegde parlementaire commissie die alsdan onder haar leden twee verslaggevers aanduidt, van wie er één niet behoort tot een meerderheidsfractie.

De verzoeker, al dan niet vergezeld van een raadsman, wordt uiterlijk dertig dagen na ontvangst van het doorverwezen verzoekschrift door deze commissie gehoord. Dit geschiedt zoveel als nodig wordt geacht.

Indien het verzoekschrift door meerdere verzoekers is ondertekend, is het de eerste ondertekenaar die wordt gehoord.

Art. 7

Voor de behandeling van een verzoekschrift kan de bevoegde parlementaire commissie hoorzittingen houden of aan de verslaggevers opdracht geven om ter plaatse de feiten vast te stellen.

De terzake aan het bevoegde lid van de Vlaamse regering verzochte inlichtingen dienen binnen zes weken aan de commissie te worden verstrekt.

Indien het niet mogelijk is om binnen vernoemde termijn de gevraagde inlichtingen te verstrekken, wordt de commissie hiervan schriftelijk, met een met redenen omkleed bericht, in kennis gesteld.

Art. 8

De bevoegde parlementaire commissie brengt ten aanzien van een door haar goedgekeurd verzoekschrift verslag uit aan de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.

Art. 9

Het onderzoek als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de verzoekschriften van gestelde overheden of ondertekend door ten minste vijftienduizend verzoekers geschiedt door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.

En cas d'irrecevabilité, d'incompétence ou de mal fondé, le requérant ou le premier signataire, si la requête porte plus d'une signature, en est informé avec indication des motifs :

1° la non-observation des exigences de forme prescrites par le présent décret;

2° la requête tend à contester une décision judiciaire ou porte sur le litige concret donnant lieu à cette décision;

3° la possibilité d'exercer un recours, le requérant ayant omis d'en faire usage;

4° l'examen d'une matière relevant des autorités fédérales, provinciales ou communales.

Art. 6

La commission chargée des requêtes peut renvoyer une requête à une commission parlementaire compétente qui désigne en son sein deux rapporteurs dont un n'appartient pas à une fraction majoritaire.

Le requérant, accompagné ou non par un conseil, est entendu par cette commission au plus tard dans les trente jours après réception de la requête renvoyée. La fréquence des auditions dépend des nécessités en la matière.

Si la requête est signée par plusieurs requérants, le premier signataire est entendu.

Art. 7

Pour l'examen d'une requête, la commission parlementaire compétente peut organiser des auditions ou envoyer des rapporteurs sur place pour constater les faits.

Les informations en la matière demandées au membre compétent du gouvernement flamand, doivent être fournies à la commission dans les six semaines.

Faute de pouvoir fournir les informations demandées dans le délai précité, la commission en est avertie par un avis motivé.

Art. 8

La commission parlementaire compétente fait rapport à l'assemblée plénière du Parlement flamand au sujet d'une requête approuvée par elle.

Art. 9

L'examen tel que visé à l'article 5, premier alinéa, des requêtes des corps constitués ou signées par au moins quinze mille requérants, incombe à l'assemblée plénière du Parlement flamand.

De plenaire vergadering van het Vlaams Parlement kan het verzoekschrift doorverwijzen naar een bevoegde parlementaire commissie die alsdan handelt volgens de regeling van dit decreet.

Art. 10

De voorzitter van het Vlaams Parlement stelt de verzoeker of de eerste ondertekenaar, indien het verzoekschrift meer dan één handtekening bevat, in kennis van het gevolg dat aan het verzoekschrift wordt verleend en van de motivering ervan.

Art. 11

Indien het verzoekschrift een klacht over de werking van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap betreft, maakt de commissie bevoegd voor de verzoekschriften het verzoekschrift aan de terzake bevoegde ombudsman over.

Deze laatste informeert de commissie schriftelijk over het gevolg dat hij daaraan verleent.

De beslissing om een verzoekschrift niet te behandelen, wordt schriftelijk en gemotiveerd aan de commissie medegedeeld die te allen tijde kan beslissen om de ombudsman te horen.

Kondigen dit decreet af, bevelen dat het in het *Belgisch Staatsblad* zal worden bekendgemaakt.

Brussel, 14 juli 1998.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Luc VAN DEN BRANDE

L'assemblée plénière du Parlement flamand peut renvoyer la requête à une commission parlementaire compétente qui procède alors suivant les prescriptions du présent décret.

Art. 10

Le président du Parlement flamand informe le requérant ou le premier signataire, si la requête porte plus d'une signature, des suites données à la requête et de leur motivation.

Art. 11

Si la requête concerne une plainte sur le fonctionnement du ministère de la Communauté flamande, la commission chargée des requêtes la transmet au médiateur compétent en la matière.

Ce dernier informe la commission par écrit des suites qu'il en donne.

La décision de ne pas examiner la requête est communiquée par écrit et de manière motivée à la commission qui peut décider à tout moment d'entendre le médiateur.

Promulguons le présent décret, ordonnons qu'il soit publié au *Moniteur belge*.

Bruxelles, le 14 juillet 1998.

Le ministre-président du gouvernement flamand,

Luc VAN DEN BRANDE

BIJLAGE 2

NOTA VAN DE JURIDISCHE DIENST VAN DE
KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

Betreft : Pakket 1 — Rechtstreekse democratie.

Referendum, volksraadpleging, volksinitiatief, rechtstreekse invloed op de samenstelling van de bestuursorganen, petitierecht :

DEFINITIE VAN DE BEGRIPPEN

In een systeem van rechtstreekse democratie wordt aan de burgers de mogelijkheid geboden rechtstreeks invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Dit staat in contrast met de vertegenwoordigende of representatieve democratie, waar de door het electoraat (periodiek) gekozen vertegenwoordigers namens het volk beslissen.

In een systeem van rechtstreekse democratie kunnen verschillende varianten bestaan. De bevolking kan zich uitspreken door middel van een referendum of een volksraadpleging. De bevolking kan in bepaalde landen ook een volksinitiatief nemen. Ook het petitierecht wordt soms beschouwd als een uiting van directe democratie.

1. Het referendum

Het eerste grote onderscheid dat dient te worden gemaakt is dat tussen het referendum ⁽¹⁾ *stricto sensu* en de volksraadpleging. Het verschil tussen beide betreft het bindend karakter. De uitslag van een volksraadpleging, ook *raadgevend of adviserend referendum* genoemd is niet bindend voor de bestuurders. Een referendum in de strikte zin van het woord (ook *decisief* of *bindend* referendum genoemd) bindt daarentegen de overheid wel.

In de praktijk worden beide termen echter al te vaak door elkaar gebruikt. Met het oog op de duidelijkheid zullen we in wat volgt de term « referendum » gebruiken wanneer het om een bindende volksstemming gaat en de term « volksraadpleging » wanneer het om een adviserende volksstemming gaat. De term « raadgevend referendum » leidt ons inziens tot verwarring ⁽²⁾.

⁽¹⁾ De term « referendum » komt van het Latijnse « *referre* », hetgeen terugdragen of terugbrengen betekent. De beslissingsmacht wordt met andere woorden teruggegeven aan de burgers. De term vindt zijn oorsprong in de oude Zwitserse Confederatie : afgevaardigden in de kantonale volksvergaderingen kregen van de burgers een volmacht om bepaalde aangelegenheden te bespreken. Beslissingen over zaken die niet door de volmacht werden bestreken, werden opgeschort en eerst besproken met de bevolking.

⁽²⁾ Soms wordt ook de term « plebisciet » gebruikt, met name wanneer het gaat om een referendum over een persoon.

ANNEXE 2

NOTE DU SERVICE JURIDIQUE DE LA
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Objet : Paquet 1^{er} — Démocratie directe

Référendum, consultation populaire, initiative populaire, possibilité d'influer directement sur la composition des organes du pouvoir, droit de pétition :

DÉFINITION DES NOTIONS

Dans un régime de démocratie directe, les citoyens ont la possibilité d'influer directement sur la prise de décision. En revanche, dans un régime de démocratie représentative, ce sont des représentants élus (périodiquement) par l'électorat qui décident au nom du peuple.

Le système de la démocratie directe peut comporter plusieurs variantes. La population peut s'exprimer par le biais d'un référendum ou d'une consultation populaire. Dans certains pays, elle peut également prendre une initiative populaire. Le droit de pétition est aussi parfois considéré comme une manifestation de démocratie directe.

1. Le référendum

La première distinction importante à faire est celle entre le référendum ⁽¹⁾ au sens strict et la consultation populaire. La différence réside dans leur caractère contraignant ou non. Le résultat d'une consultation populaire, également appelée référendum *consultatif ou de consultation*, ne lie pas les gouvernants. En revanche, le référendum au sens strict du terme (aussi appelé référendum *de décision ou contraignant*) lie l'autorité.

Dans la pratique, ces deux termes sont toutefois trop souvent utilisés l'un pour l'autre. Dans un souci de clarté, nous utiliserons ci-après le terme « référendum » lorsqu'il s'agit d'un vote populaire décisionnel et le terme « consultation populaire » lorsqu'il s'agit d'un vote populaire consultatif. Nous estimons que le terme « référendum consultatif » prête à confusion ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Le terme « référendum » vient du latin « *referre* », qui signifie « rapporter ». En d'autres termes, le pouvoir de décision est restitué aux citoyens. Le terme tire son origine de l'ancienne Confédération helvétique : les représentants siégeant au sein des assemblées populaires cantonales étaient mandatés par les citoyens pour examiner certaines matières. Les décisions concernant des matières non visées par la procuration n'étaient prises qu'après avoir été débattues avec la population.

⁽²⁾ Il arrive parfois que l'on utilise également le terme « plébiscite », en particulier lorsqu'il s'agit d'un référendum concernant une personne.

In de rechtsleer worden referenda ingedeeld op grond van de volgende criteria :

a) *het tijdstip in de wetgevingsprocedure waarop het referendum wordt georganiseerd*

Een *consultatief* referendum wordt georganiseerd voordat het te adviseren orgaan een beslissing neemt. De raadpleging van de bevolking moet niet noodzakelijk gebeuren op grond van een reeds volledig uitgewerkt ontwerp. Het kan ook gaan om een raadpleging over de algemene principes die ten grondslag dienen te liggen aan een voorgenomen wettelijke regeling.

Een *correctief* referendum wordt gehouden nadat het te adviseren orgaan een beslissing heeft genomen. Deze vorm van referendum komt eigenlijk neer op een veto-recht van de bevolking tegen een genomen beslissing of wetgeving. Het referendum kan dan de inwerkingtreding van de aangenomen wetgeving verhinderen. Deze vorm van referendum bestaat bijvoorbeeld in Denemarken, Ierland en in Zwitserland, maar wordt relatief zelden toegepast ⁽³⁾.

Het correctief referendum heeft een zogenaamde *constructieve* variant. Zoals hoger gesteld kunnen de burgers zich doorgaans slechts tegen een bestaand ontwerp uitspreken (een negatief vetorecht). De constructieve variant laat echter de keuze tussen het ontwerp aangenomen door het Parlement en een alternatieve tekst, waarvan een of meer bepalingen afwijken van het ontwerp van het Parlement. De burgers kunnen op die manier een genuanceerder oordeel vellen en de tekst verbeteren in plaats van enkel een vetorecht uit te oefenen. Deze vorm van referendum werd ingevoerd in het Zwitserse kanton Bern in 1993.

Er zij tot slot gewezen op het zogenaamde « afschaffende » referendum zoals dat in Italië bestaat. In beginsel vindt een correctief referendum plaats binnen een bepaalde termijn na aanneming van een ontwerp door het Parlement. In Italië kan op eender welk moment echter een referendum worden gehouden over de afschaffing van een bestaande wet ⁽⁴⁾.

b) *het al dan niet verplicht karakter van het referendum*

Een *verplicht* referendum moet worden gehouden om rechtskracht te geven aan een bepaald besluit. Het is met andere woorden een verplichte stap in de (wetgevings)-procedure. Een wetsontwerp aangenomen door het Parlement kan dan bijvoorbeeld niet van kracht worden zonder dat de bevolking hiermee heeft ingestemd in een referendum. Dit is het geval in Zwitserland voor wijzigingen van de Grondwet en

La doctrine classifie les référendums sur la base des critères suivants :

a) *le moment de la procédure législative où le référendum est organisé*

Un référendum *consultatif* est organisé avant que l'organe à conseiller prenne une décision.

La population ne doit pas nécessairement être consultée sur la base d'un projet déjà finalisé. Il peut également s'agir d'une consultation sur les principes généraux qui doivent fonder un projet de réglementation légale.

Un référendum *correctif* est organisé après que l'organe à conseiller a pris une décision. Ce type de référendum confère en fait à la population un droit de veto à l'encontre d'une décision prise ou d'une législation adoptée. Ce référendum peut empêcher l'entrée en vigueur de lois adoptées. Ce type de référendum existe, par exemple, au Danemark, en Irlande et en Suisse, mais l'on y recourt assez rarement ⁽³⁾.

Le référendum correctif a une variante dite *constructive*. Ainsi qu'il a déjà été précisé, les citoyens ne peuvent généralement se prononcer que contre un projet existant (droit de veto négatif). La variante constructive permet par contre de choisir entre le projet adopté par le Parlement et un texte alternatif, dont une ou plusieurs dispositions s'écarteront du projet du Parlement. Les citoyens peuvent ainsi porter un jugement plus nuancé et améliorer le texte au lieu d'exercer uniquement un droit de veto. Ce type de référendum a été instauré dans le canton suisse de Berne en 1993.

On citera enfin le référendum « abrogatoire », tel qu'il existe en Italie. En principe, un référendum correctif est organisé dans un délai déterminé, après l'adoption d'un projet par le Parlement. En Italie, un référendum portant sur l'abrogation d'une loi existante ⁽⁴⁾ peut toutefois être organisé à tout moment.

b) *le caractère obligatoire ou non du référendum*

Un référendum *obligatoire* doit être organisé pour conférer force de loi à une décision déterminée. En d'autres termes, c'est une étape obligée dans la procédure (législative). Dans ce cas, un projet de loi adopté par le Parlement ne peut, par exemple, pas entrer en vigueur sans que la population y ait donné son assentiment par voie référendaire. C'est le cas en Suisse pour les modifications de la Constitution et, dans

⁽³⁾ *Le référendum*, Services des affaires européennes du Sénat français, documentair dossier Bibliotheek, blz. 484.

Uit de Zwitserse ervaring kan worden afgeleid dat sinds 1874 slechts over 7 % van de wetgeving (gewone wetten en wijzigingen van de Grondwet) een dergelijk referendum werd georganiseerd. Slechts in de helft van de gevallen werd de wetgeving die was aangenomen door het Parlement, verworpen in het referendum. (Delley, J.D., *La démocratie directe en Suisse*, CERDP, documentair dossier Bibliotheek, blz. 51). Ook in de andere landen waar deze vorm van referendum bestaat, wordt het bijna nooit toegepast.

⁽⁴⁾ *Le référendum en Italie*, documentatiedossier Bibliotheek, blz. 189.

⁽³⁾ *Le référendum*, Service des affaires européennes du Sénat français, dossier documentaire Bibliothèque, p. 484.

Il peut être inféré de la pratique suisse que depuis 1874, seulement 7 % de la législation (lois ordinaires et modifications de la Constitution) ont fait l'objet d'un tel référendum. La moitié seulement des lois adoptées par le Parlement a été rejetée par référendum. (Delley, J.D., *La démocratie directe en Suisse*, CERDP, dossier documentaire Bibliothèque, p. 51). Ce type de référendum n'est pratiquement jamais utilisé non plus dans les autres pays où il existe.

⁽⁴⁾ *Le référendum en Italie*, dossier documentaire, Bibliothèque, p. 189.

in bepaalde kantons ook voor gewone wetten. Uit een rechts-vergelijkend oogpunt kan worden vastgesteld dat het verplicht referendum vooral de internationale relaties betreft. In Denemarken worden bijvoorbeeld alle ontwerpen houdende instemming met de overdracht van bevoegdheden aan internationale instellingen aan een referendum onderworpen, tenzij deze door het Parlement zijn aangenomen met een 5/6 meerderheid ⁽⁵⁾.

Een *facultatief* (of niet-verplicht) referendum kan gehouden worden indien daartoe wordt beslist. Het is dus geen verplichting, enkel een mogelijkheid. Verschillende varianten bestaan :

- de Grondwet kan bepalen dat een bepaald aantal handtekeningen van burgers, binnen een bepaalde termijn, vereist is om een referendum af te dwingen (in Zwitserland zijn 50 000 handtekeningen nodig; ook in Italië bestaat deze mogelijkheid voor referenda over herzieningen van de Grondwet : 500 000 handtekeningen zijn vereist);

- deelgebieden kan het recht verleend worden een (federaal) referendum te vragen (in Zwitserland dient een referendum te worden georganiseerd als 8 kantons hierom verzoeken; in Italië is dit het geval als 5 regionale parlementen het vragen ⁽⁶⁾);

- de Grondwet kan het recht om een referendum af te dwingen ook in handen leggen van het Parlement of een bepaald aantal parlementsleden. In Italië kunnen een grondwettelijk referendum en een afschaffend referendum worden gevraagd door 1/5 van de leden van één van beide Kamers. In Denemarken kan 1/5 van de leden van het Parlement vragen dat een aangenomen tekst wordt onderworpen aan een referendum.

c) *een territoriaal criterium :*

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen :

- *lokale* referenda (in België betreft dit het gemeentelijk of provinciaal niveau);

- referenda in deelstaten (in België op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten);

- *nationale* referenda (het federaal niveau).

2. De volksraadpleging

Zoals hoger gesteld, verschilt de volksraadpleging op één essentieel punt van het referendum : het resultaat is namelijk niet bindend voor de bestuurders. Een (theoretisch) onderscheid tussen verschillende vormen van volksraadplegingen kan worden gemaakt op grond van dezelfde criteria die gelden voor het referendum (het tijdstip, facultatief of verplicht, territoriale toepassing).

Deze vorm van participatie van de bevolking aan het bestuur wordt beschouwd als een uiting van « semi-directe democratie ». Het vertegenwoordigende stelsel blijft immers behouden, aangezien het de verkozenen mandatarissen zijn die

certaines cantons également, pour les lois ordinaires. En droit comparé, on constate que le référendum obligatoire concerne essentiellement les relations internationales. Au Danemark, par exemple, tous les projets autorisant la délégation de pouvoirs à des institutions internationales sont soumis à référendum, sauf s'ils obtiennent la majorité des 5/6 au Parlement ⁽⁵⁾.

Un référendum *facultatif* (ou non obligatoire) peut être organisé s'il en est décidé ainsi. Il ne s'agit donc pas d'une obligation, mais uniquement d'une faculté. Il en existe différentes variantes :

- la Constitution peut prévoir qu'un certain nombre de signatures de citoyens, réunies dans un délai déterminé, sont requises pour pouvoir exiger un référendum (en Suisse, il faut 50 000 signatures; cette faculté existe également en Italie pour les référendums portant sur les révisions de la Constitution : 500 000 signatures sont requises);

- des entités fédérées peuvent se voir octroyer le droit de demander un référendum (fédéral) (en Suisse, un référendum doit être organisé si 8 cantons en font la demande; en Italie, c'est le cas lorsque 5 parlements régionaux le requièrent ⁽⁶⁾);

- la Constitution peut également accorder au Parlement ou à un certain nombre de parlementaires le droit d'exiger un référendum. En Italie, un référendum constitutionnel et un référendum abrogatif peuvent être demandés par 1/5 des membres de l'une des deux Chambres. Au Danemark, 1/5 des membres du Parlement peuvent demander qu'un texte adopté soit soumis à référendum.

c) *un critère territorial :*

On peut distinguer :

- les référendums *locaux* (en Belgique, il s'agit des niveaux communal et provincial);

- les référendums organisés dans des entités fédérées (en Belgique, au niveau des communautés et des régions);

- les référendums *nationaux* (le niveau fédéral).

2. La consultation populaire

Ainsi qu'il a déjà été souligné, la consultation populaire diffère du référendum sur un point essentiel : son résultat ne lie pas les gouvernants. Il est possible d'établir une distinction (théorique) entre différentes formes de consultation populaire sur la base des critères utilisés pour le référendum (le moment, caractère facultatif ou obligatoire, critère territorial).

Cette forme de participation de la population à la gestion de la chose publique est considérée comme une manifestation de « démocratie semi-directe ». Le régime représentatif est en effet préservé, étant donné que ce sont les mandatai-

⁽⁵⁾ *Le référendum, Services des affaires européennes du Sénat français*, documentair dossier Bibliotheek, blz. 485.

⁽⁶⁾ *Le référendum en Italie*, documentatiedossier Bibliotheek, blz. 189.

⁽⁵⁾ *Le référendum, Services des affaires européennes du Sénat français*, dossier documentaire, Bibliotheek, p. 485.

⁽⁶⁾ *Le référendum en Italie*, dossier documentaire, Bibliotheek, p. 189.

het laatste woord hebben. De impact van de burger op de besluitvorming wordt wel groter en rechtstreekser. De bestuurders treden namelijk in zekere zin in discussie met de bevolking over bepaalde beleidsaspecten ⁽⁷⁾.

Soms is de mogelijkheid tot het houden van een volksraadpleging uitdrukkelijk in de Grondwet opgenomen (bijvoorbeeld in Spanje en Griekenland). Meestal wordt echter aangenomen dat het Parlement steeds de bevolking kan raadplegen, zelfs zonder een uitdrukkelijke bepaling (bijvoorbeeld Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Italië).

In dit verband is het interessant er op te wijzen dat de vorige Nederlandse regering geen eensgezindheid kon bereiken over de invoering, in de Grondwet, van de mogelijkheid tot het houden van een (bindend) referendum. Een volksraadpleging werd wel mogelijk gemaakt, bij gewone wet, als tijdelijke oplossing ⁽⁸⁾.

De Belgische Raad van State is echter terughoudend op dit vlak en is van oordeel dat zelfs een niet-bindende volksraadpleging in federale aangelegenheden niet in overeenstemming is met het representatief systeem dat de Belgische Grondwet heeft ingesteld. Een dergelijke volksraadpleging is volgens de Raad slechts in naam adviserend en bindt de bestuurders in de praktijk wel ⁽⁹⁾.

Enkel de volksraadplegingen op gemeentelijk en provinciaal niveau zijn volgens de Raad van State in overeenstemming met de Grondwet.

Artikel 41 van de Grondwet voorziet in de mogelijkheid om over aangelegenheden van gemeentelijk of provinciaal belang een volksraadpleging te houden in de betrokken gemeenten en provincies ⁽¹⁰⁾. Dergelijke volksraadplegingen hadden trouwens reeds plaats in diverse provincies en gemeenten ⁽¹¹⁾.

3. Het volksinitiatief ⁽¹²⁾

Een belangrijk onderscheid is dat tussen het referendum/volksraadpleging enerzijds en het volksinitiatief anderzijds ⁽¹³⁾.

Bij een *referendum/volksraadpleging* ligt het initiatief bij een staatsorgaan (Parlement of regering) dat met betrekking tot een bepaalde zaak een besluit neemt of overweegt en die zaak onderwerpt aan een te nemen volksstemming. Het electoraat wordt dus gevraagd om een reactie op een voorstel dat

res élus qui ont le dernier mot. Par ailleurs, le citoyen peut influencer plus nettement et plus directement sur la prise de décision, les gouvernants entrant en quelque sorte en discussion avec la population à propos de certains aspects de l'action politique ⁽⁷⁾.

Si la possibilité d'organiser une consultation populaire est parfois prévue explicitement par la Constitution (par exemple, en Espagne et en Grèce), il est en général admis implicitement que le Parlement peut toujours consulter la population, même en l'absence de disposition expresse (par exemple, au Royaume-Uni, au Danemark, en Italie).

Il est intéressant de souligner à cet égard que le précédent gouvernement néerlandais n'a pas pu parvenir à un accord sur l'insertion, dans la Constitution, d'une disposition autorisant l'organisation d'un référendum (de décision). Il a toutefois adopté, en guise de solution temporaire, une loi ordinaire permettant l'organisation d'une consultation populaire ⁽⁸⁾.

En Belgique, le Conseil d'État est toutefois réticent en la matière et estime que même l'organisation d'une consultation populaire non contraignante sur des matières fédérales est incompatible avec le régime représentatif instauré par la Constitution belge. Le Conseil d'État estime qu'une telle consultation populaire n'est consultative qu'en théorie et qu'en pratique, elle lie bel et bien les gouvernants ⁽⁹⁾.

Selon le Conseil d'État, seules les consultations populaires organisées aux niveaux communal et provincial sont conformes à la Constitution.

L'article 41 de la Constitution prévoit que les matières d'intérêt communal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune ou la province concernée ⁽¹⁰⁾. De telles consultations ont d'ailleurs déjà été organisées dans diverses communes et provinces ⁽¹¹⁾.

3. L'initiative populaire ⁽¹²⁾

Il importe d'opérer une distinction entre le référendum/la consultation populaire, d'une part, et l'initiative populaire, d'autre part ⁽¹³⁾.

Dans le cas d'un *référendum/d'une consultation populaire*, l'initiative revient à un organe étatique (Parlement ou gouvernement), qui prend ou envisage de prendre une décision concernant une question donnée et soumet cette question à un vote populaire à organiser. Il est donc demandé à l'électorat

⁽⁷⁾ Vény, L.M., *Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum*, documentatiedossier Bibliotheek, blz. 149.

⁽⁸⁾ Documentatiedossier Bibliotheek, blz. 465.

⁽⁹⁾ Velaers, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, 1999, documentatiedossier Bibliotheek, blz. 77.

⁽¹⁰⁾ Zie voor de wetgeving (wet van 10 april 1995, koninklijk besluit van 10 april 1995, wet van 13 mei 1999, koninklijk besluit van 15 december 1999, wet van 25 juni 1997, wet van 25 maart 1999, koninklijk besluit van 7 juli 1999) het documentair dossier van de Bibliotheek, blz. 19 en volgende.

⁽¹¹⁾ Zie documentair dossier Bibliotheek blz. 85 en volgende.

⁽¹²⁾ Dit wordt ook wel eens « *référendum de proposition* » genoemd.

⁽¹³⁾ Zie hierover Elzinga, Hoogers, Koopman en Thomas, *Het lokale referendum*, 1996, documentair dossier bibliotheek, het referendum — de volksraadpleging, deel I, blz. 544.

⁽⁷⁾ Vény, L.M., *Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum*, Dossier documentaire Bibliothèque, p. 149.

⁽⁸⁾ Dossier documentaire Bibliothèque, p. 465.

⁽⁹⁾ Velaers, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, 1999, dossier documentaire Bibliothèque, p. 77.

⁽¹⁰⁾ Voir, pour la législation (loi du 10 avril 1995, arrêté royal du 10 avril 1995, loi du 13 mai 1999, arrêté royal du 15 décembre 1999, loi du 25 juin 1997, loi du 25 mars 1999, arrêté royal du 7 juillet 1999), le dossier documentaire de la Bibliothèque, p. 19 et suivantes.

⁽¹¹⁾ Voir dossier documentaire Bibliothèque, p. 85 et suivantes.

⁽¹²⁾ Ce type de référendum est parfois dénommé « référendum de proposition ».

⁽¹³⁾ Voir à ce sujet Elzinga, Hoogers, Koopman et Thomas, *Het lokale referendum*, 1996, dossier documentaire Bibliothèque, le référendum — la consultation populaire, volume I, p. 544.

van overheidswege is uitgewerkt. De inhoud ligt met andere woorden vast. Het electoraat kan het voorstel slechts aannemen of verwerpen.

Bij een *volksinitiatief* gaat het daarentegen om een initiatief dat uit de bevolking voortkomt. Kenmerkend daarbij is dat een van tevoren vastliggend aantal burgers het initiatief kan nemen tot het opstellen van een ontwerpbesluit over een bepaalde aangelegenheid en het op de politieke agenda kan brengen.

Daarna zijn er vele varianten denkbaar. Zo is het mogelijk dat het Parlement verplicht is om het « burgervoorstel » te bespreken. Het is ook mogelijk dat het Parlement een tegenvoorstel doet en dat naast het « burgervoorstel » aan een referendum onderwerpt ⁽¹⁴⁾.

In Zwitserland biedt het volksinitiatief aan de burgers de mogelijkheid om een (Grond)wetswijziging uit te werken en voor te stellen (op federaal niveau is kán minimum van 100 000 handtekeningen vereist). Het volksinitiatief werd aanvankelijk weinig benut. De laatste decennia stelt men een toename van het aantal volksinitiatieven vast. Slechts zelden mondt een dergelijk initiatief ook uit in wetgeving ⁽¹⁵⁾.

4. De rechtstreekse invloed op de samenstelling van de bestuursorganen

Dit thema heeft raakpunten met de voorgestelde thema's onder punt 2 — de vertegenwoordigende democratie (verkiezingen). Bedoeld worden in het algemeen de rechtstreekse verkiezing van uitvoerende mandaten op gemeentelijk vlak (bijvoorbeeld de burgemeesters, schepenen, de verkiezing van de OCMW-raden). Voor één fractie valt hieronder ook de rechtstreekse invloed van de kiezer op de samenstelling van de regering. In een tweede stemronde zouden bijvoorbeeld twee coalitievoorstellen met elk een regeerprogramma en een kandidaat eerste minister aan de bevolking kunnen worden voorgelegd.

5. Het petitierecht

a) Algemeen

De Grondwetgever van 1831 achtte het petitierecht, dat reeds tijdens het *Ancien Régime* onder diverse benamingen erkend en werd toegepast, terecht belangrijk genoeg om er twee bepalingen van de Grondwet van de pas ontstane Belgische Staat aan te wijden.

De artikelen 28 en 57 (voorheen 21 en 43) van de Grondwet garanderen en organiseren het petitierecht, zij het met twee beperkingen.

⁽¹⁴⁾ Zie hierover Elzinga, Hoogers, Koopman en Thomas, *Het lokale referendum*, 1996, documentair dossier bibliotheek, het referendum — de volksraadpleging, deel I, blz. 544.

⁽¹⁵⁾ Delley, J.D., *La démocratie directe en Suisse*, CERDP, documentair dossier Bibliotheek, blz. 51.

de réagir à une proposition élaborée par les autorités. En d'autres termes, le contenu est prédéterminé. L'électorat ne peut qu'adopter ou rejeter cette proposition.

Dans le cas d'une *initiative populaire*, l'initiative émane par contre de la population. Le propre d'une telle initiative est qu'un nombre prédéterminé de citoyens peuvent prendre l'initiative de rédiger un projet de décision concernant une question donnée et l'inscrire à l'ordre du jour des discussions politiques.

On peut alors imaginer toutes sortes de variantes. C'est ainsi que le Parlement pourrait être obligé d'examiner la « proposition citoyenne ». Le Parlement pourrait également faire une contre-proposition et soumettre non seulement la « proposition citoyenne » mais également sa proposition à un référendum ⁽¹⁴⁾.

En Suisse, l'initiative populaire permet aux citoyens d'élaborer et de proposer une modification de la loi ou de la Constitution (un minimum de 100 000 signatures est nécessaire à cet effet au niveau fédéral). L'initiative populaire, qui n'a guère été utilisée à ses débuts, connaît un regain d'intérêt ces dernières décennies. Une telle initiative ne débouche que rarement sur une législation ⁽¹⁵⁾.

4. L'influence directe sur la composition des organes administratifs

Ce thème présente des points communs avec les thèmes présentés au point 2 — la démocratie représentative (élections). Est visée, de manière générale, l'élection directe de mandats exécutifs sur le plan communal (par exemple les bourgmestres, les échevins, l'élection des conseils de l'aide sociale). Un seul groupe considère que ce thème englobe également l'influence directe de l'électeur sur la composition du gouvernement. Deux propositions de coalition, assorties chacune d'un programme gouvernemental et d'un candidat premier ministre, pourraient, par exemple, être présentées à la population lors d'un second tour de scrutin.

5. Le droit de pétition

a) généralités

Déjà reconnu et utilisé sous l'Ancien Régime sous différentes appellations, le droit de pétition a été jugé — à juste titre — suffisamment important par le Constituant de 1831 pour que celui-ci lui consacre deux dispositions de la Constitution de l'État belge naissant.

Les articles 28 et 57 (anciennement 21 et 43) de la Constitution garantissent et organisent le droit de pétition, en l'assortissant d'une double restriction.

⁽¹⁴⁾ Voir à ce sujet Elzinga, Hoogers, Koopman et Thomas, *Het lokale referendum*, 1996, dossier documentaire de la bibliothèque, le référendum — la consultation populaire, volume I, p. 544.

⁽¹⁵⁾ Delley, J.D., *La démocratie directe en Suisse*, CERDP, dossier documentaire de la Bibliothèque, p. 51.

1. Privé-personen mogen niet in gemeenschappelijke naam verzoekschriften indienen; alleen de gestelde overheden hebben dat recht ⁽¹⁶⁾ (artikel 28, tweede lid). In de praktijk worden verzoekschriften uitgaande van privé-verenigingen of politieke groeperingen echter zelden afgewezen ⁽¹⁷⁾.

2. Krachtens artikel 57, eerste lid, is het verboden « in persoon aan de Kamers verzoekschriften aan te bieden ». Die beperking valt historisch te verklaren: men wou voorkomen dat een vijandig gezinde menigte met verzoekschriften de parlementaire assemblees onder druk zou zetten en intimideren ⁽¹⁸⁾.

Voorts zij opgemerkt dat artikel 57 het specifieke geval regelt van de verzoekschriften die aan de Kamers gericht zijn; het petitierecht is in dat verband een van de middelen waarmee de wetgevende macht de uitvoerende macht kan controleren.

De verzoekschriften kunnen worden ingedeeld in twee grote categorieën:

- de individuele verzoekschriften over de specifieke problemen waarmee een burger of een beperkte groep burgers kan worden geconfronteerd;
- de verzoekschriften met betrekking tot meer algemene vraagstukken, die maatschappelijke debatten op gang kunnen brengen.

b) *Huidige praktijk van het petitierecht*

Sommige auteurs zien het huidige petitierecht als « een verouderd uitdrukingsmiddel in handen van de burger » ⁽¹⁹⁾. Het lijkt geen twijfel dat anno 2000 de burger beter dan zijn voorouders bij machte is om bij de overheden zijn rechten te doen naleven.

De burger beschikt immers over andere middelen om zijn bezwaren te uiten of om genoegdoening te krijgen van de overheden, met name ten gevolge van de toenemende al dan niet georganiseerde ⁽²⁰⁾ bestuurlijke of gerechtelijke effectieve verweermiddelen tegen de administratieve beslissingen van individuele aard, dan wel tegen de regelgevende en zelfs wetgevende handelingen; terzake mag ook het toegenomen belang van de geschreven of audiovisuele pers niet over het

1. D'une part, il est fait défense aux particuliers d'adresser des pétitions en nom collectif, ces dernières ne pouvant être le fait que des autorités constituées ⁽¹⁶⁾ (article 28, alinéa 2). Toutefois, dans la pratique, les pétitions émanant d'associations privées ou de groupements politiques sont rarement rejetées ⁽¹⁷⁾.

2. D'autre part, l'article 57, alinéa 1^{er}, interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres; cette restriction s'explique, historiquement, par le souci d'éviter que les Assemblées parlementaires puissent être l'objet de pressions et intimidations de la part d'une foule constituée de pétitionnaires animés de sentiments hostiles ⁽¹⁸⁾.

Notons que l'article 57 règle spécifiquement le cas des pétitions qui sont adressées aux Chambres; à cet égard, le droit de pétition constitue l'un des moyens de contrôle dont dispose le pouvoir législatif à l'égard du pouvoir exécutif.

Les pétitions peuvent être classées en deux grandes catégories:

- les pétitions individuelles concernant des problèmes particuliers qu'un citoyen ou un groupe restreint de citoyens peut ponctuellement rencontrer;
- les pétitions relatives à des problèmes plus généraux et qui sont de nature à susciter des débats de société.

b) *Pratique actuelle du droit de pétition*

Certains auteurs estiment que le droit de pétition apparaît aujourd'hui « comme un moyen d'expression obsolète entre les mains du citoyen ⁽¹⁹⁾ »; il est certain que le citoyen d'aujourd'hui est nettement mieux armé que ses aïeux pour faire respecter ses droits par l'autorité publique.

Le développement de recours effectifs, organisés ou non ⁽²⁰⁾, administratifs ou juridictionnels, contre les décisions à caractère individuel émanant de l'administration ou contre les actes réglementaires et même législatifs, de même que l'importance prise par la presse écrite ou audiovisuelle, ont permis au citoyen de trouver d'autres moyens pour faire part de ses doléances ou pour obtenir satisfaction auprès des pouvoirs publics. Par ailleurs, la généralisation du suffrage uni-

⁽¹⁶⁾ Op gemeentelijk vlak mag de gemeenteraad in gemeenschappelijke naam verzoekschriften indienen, op provinciaal niveau komt zulks de provincieraad toe (zie J. Vande Lanotte, *Overzicht van het publiek recht*, Die Keure, Brugge, 1997, blz. 351).

⁽¹⁷⁾ R. Ergéc, *Introduction au droit public. Tome II, Les droits et libertés*, Story-Scientia, Brussel 1995, blz. 54; A. Mast, J. Dejardin, *op. cit.*, blz. 576. Zie ook het voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 28 en 57 van de Grondwet betreffende het petitierecht, in de Senaat ingediend door de heren Lallemand, Erdman c.s., Stuk Senaat, 1353-1 (1994-1995).

⁽¹⁸⁾ Ten tijde van de Franse Revolutie was het heel gewoon de parlementaire assemblees op die manier onder druk te zetten: zie R. Ergéc, *op. cit.*, blz. 53; J. Vande Lanotte, *op. cit.*, blz. 351; K. Rimanque, *op. cit.*, blz. 132.

⁽¹⁹⁾ P. Vandernacht, *L'activité parlementaire des Chambres fédérales en 1993*, RBDC, 1994, blz. 402. Zie ook J. Vande Lanotte, *op. cit.*, blz. 351 en 352.

⁽²⁰⁾ Het instellen van een willig beroep bij de administratie die een door een burger aangevochten beslissing heeft genomen, is een bijzondere vorm van het petitierecht; zie J. Rimanque, *op. cit.*, blz. 73.

⁽¹⁶⁾ Au niveau de la commune, c'est le Conseil communal qui peut présenter une pétition en nom collectif, et le Conseil provincial au niveau provincial, voir J. Vande Lanotte, *Overzicht van het publiek recht*, Die Keure, Brugge, 1997, p. 351.

⁽¹⁷⁾ R. Ergéc, *Introduction au droit public*, Tome II, Les droits et libertés, Story-Scientia, Bruxelles, 1995, p. 54; A. Mast, J. Dujardin, *op. cit.*, p. 576. Voir également la Proposition de déclaration de révision des articles 28 et 57 de la Constitution relatifs au droit de pétition déposée au Sénat par MM. Lallemand, Erdman et consorts durant la session 1994-1995, *Doc. parl., Sénat*, 1353-1 (1994-1995).

⁽¹⁸⁾ De telles pressions sur les Assemblées parlementaires ont été chose courante sous la Révolution française: voir R. Ergéc, *op. cit.*, p. 53; J. Vande Lanotte, *op. cit.*, p. 351; K. Rimanque, *op. cit.*, p. 132.

⁽¹⁹⁾ P. Vandernacht, « L'activité parlementaire des Chambres fédérales en 1993 », *RBDC*, 1994, p. 402. Voir également: J. Vande Lanotte, *op. cit.*, pp. 351 et 352.

⁽²⁰⁾ Notons que le recours gracieux auprès de l'administration qui a pris une décision contestée par un citoyen est une forme particulière du droit de pétition; voir J. Rimanque, *op. cit.*, p. 73.

hoofd worden gezien. Door de veralgemening van het algemeen stemrecht is de burger bovendien niet meer systematisch vragende partij ten aanzien van de overheid ⁽²¹⁾.

Het petitierecht heeft met de jaren aan betekenis ingeboet, wat evenwel niet betekent dat het helemaal een lege doos is geworden. Recente initiatieven hebben dat recht zelfs nieuw leven ingeblazen.

Zo heeft het Vlaams Parlement bij decreet van 14 juli 1998 de procedure voor de behandeling van de ontvangen verzoekschriften volledig omgewerkt. Merkwaardig daarbij is dat die assemblee de regering niet langer systematisch bij de behandeling van die verzoekschriften betreft ⁽²²⁾.

Ook het feit dat het verschijnsel « individueel » of « algemeen » verzoekschrift steeds beter wordt begrepen, heeft ongetwijfeld bijgedragen tot de uitbouw van de bemiddelingsstructuren (ombudsman).

c) Banden tussen het petitierecht en het bemiddelingsmechanisme ⁽²³⁾

De wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen heeft dezen de volgende taken opgedragen : de klachten over de werking van de federale, administratieve overheden behandelen, op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers onderzoek instellen naar de werking van de federale administratieve diensten die ze aanwijst, alsook aanbevelingen doen en verslag uitbrengen over de werking van diezelfde overheden.

Er werd gewezen op het originele en innoverende van die instantie, die is ingegeven door het Zweedse recht. Daarnaast is het toch opvallend dat de ombudsdienst echt in het verlengde van het petitierecht ligt : in de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 57 van de Grondwet dat op 15 maart 1995 werd ingediend door de senatoren Lallemand, Erdman c.s. ⁽²⁴⁾ wordt onderstreept dat de behandeling van de aan de Kamer gerichte « individuele » verzoekschriften uit de aard der zaak de invoering van een bijzondere regeling vergt; de indieners van het voorstel geven daarbij de ombudsman als voorbeeld.

De federale ombudsmannen ressorteren overigens onder de bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers die hen, zoals gezegd, kan verzoeken een onderzoek in te stellen naar de werking van een federale administratieve dienst, bijvoorbeeld naar aanleiding van een eventueel aan de Kamer gericht verzoekschrift.

Bij de instelling van de federale ombudsmannen werd evenwel niet geraakt aan het petitierecht ⁽²⁵⁾ : de burgers kunnen nog altijd verzoekschriften aan de federale Kamers richten.

⁽²¹⁾ Over het in onbruik raken van het petitierecht en de oorzaken ervan, zie E. Toebosch, *Parlementen en reglementen*, Story-Scientia, Brussel, 1991, blz. 186 en volgende.

⁽²²⁾ Voor meer bijzonderheden, zie Rimanque K., *op. cit.*, blz. 73 en 74.

⁽²³⁾ Zie daaromtrent E. Clement en L. Goutry, *Klachtenbehandeling : petitierecht en/of ombudsfunctie ?*, R.W., blz. 358 tot 361.

⁽²⁴⁾ Cf. *supra*.

⁽²⁵⁾ Ten tijde van de goedkeuring van de wet van 22 maart 1995 kwamen de artikelen 28 en 57 niet in aanmerking voor herziening.

versel a fait que le citoyen a cessé de se retrouver systématiquement en position de demandeur face à l'autorité publique ⁽²¹⁾.

Cependant, en dépit de son déclin historique, le droit de pétition n'est pas totalement mort. Des initiatives récentes ont redonné au droit de pétition une certaine vigueur.

Ainsi, le Parlement flamand a, par un décret du 14 juillet 1998, complètement redéfini la procédure de traitement des pétitions qui lui ont adressées, et, fait remarquable, n'associe pas systématiquement le gouvernement au traitement de ces pétitions ⁽²²⁾.

De même, une compréhension plus poussée du phénomène de la pétition, « individuelle » ou « générale », a sans aucun doute contribué au développements des structures de médiation (ombudsman).

c) Liens entre le droit de pétition et le mécanisme de la médiation ⁽²³⁾

La loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux a confié à ces derniers la mission d'examiner les réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives fédérales, de mener, à la demande de la Chambre des représentants, toute investigation sur le fonctionnement des services administratifs fédéraux qu'elle désigne et de formuler des recommandations et de faire rapport sur le fonctionnement de ces mêmes autorités.

On a souligné le caractère original et nouveau de cette institution, inspirée du droit suédois, mais il est frappant de constater en fait à quel point elle se situe dans le prolongement du droit de pétition : dans les développements de la proposition de révision de l'article 57 de la Constitution déposée, le 15 mars 1995, par les sénateurs Lallemand, Erdman et consorts ⁽²⁴⁾, on insiste sur le fait que le traitement des pétitions « individuelles » adressées à la Chambre appelle, par leur objet, la mise en place d'un mécanisme particulier, et les auteurs de la proposition de donner comme exemple l'*ombudsman*.

Par ailleurs, les médiateurs fédéraux relèvent de la Chambre des représentants, et cette dernière peut leur demander de mener des investigations sur le fonctionnement d'un service administratif fédéral, par exemple à la suite d'une pétition qui lui aurait été adressée.

Cependant, lors de l'instauration des médiateurs fédéraux, on n'a aucunement touché au droit de pétition ⁽²⁵⁾ : des pétitions peuvent toujours être adressées aux Chambres fédérales par les citoyens.

⁽²¹⁾ Sur le déclin du droit de pétition et ses causes, voir E. Toebosch, *Parlementen en reglementen*, Story-Scientia, Brussel, 1991, pp. 186 et suivantes.

⁽²²⁾ Pour plus de détails, voir J. Rimanque, *op. cit.*, pp. 73 et 74.

⁽²³⁾ Sur cet aspect, E. Clement et L. Goutry, « Klachtenbehandeling : petitierecht en/of ombudsfunctie ? », *RW*, pp. 358 à 361.

⁽²⁴⁾ Voir *supra*.

⁽²⁵⁾ Les articles 28 et 57 n'étaient pas révisables au moment de l'adoption de la loi du 22 mars 1995.

Wat het petitierecht betreft, is de enige nieuwigheid momenteel dat de Kamer van volksvertegenwoordigers, krachtens artikel 95*bis* van haar Reglement, de aan haar gerichte verzoekschriften kan verwijzen naar het college van de federale ombudsmannen ⁽²⁶⁾, en niet langer alleen naar de bevoegde minister of commissie.

La seule nouveauté, au stade actuel, concernant le droit de pétition est que la Chambre des représentants peut, en vertu de l'article 95*bis* de son Règlement, renvoyer les pétitions qui lui sont adressées au collège des médiateurs fédéraux ⁽²⁶⁾, et non plus seulement au ministre compétent ou à la commission compétente.

⁽²⁶⁾ Het reglement van de Senaat voorziet evenwel niet in een dergelijke mogelijkheid tot verwijzing naar het college van de federale ombudsmannen.

⁽²⁶⁾ Notons qu'une telle possibilité de renvoi au collège des médiateurs fédéraux n'est pas prévue dans le Règlement du Sénat.

BIJLAGE 3

NOTA VAN DE JURIDISCHE DIENST VAN DE
KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

Betreft : Pakket 1 — Rechtstreekse democratie

Referendum, volksraadpleging, volksinitiatief, rechtstreekse invloed op de samenstelling van de bestuursorganen, petitierecht :

PROBLEEMPUNTEN

In deze nota wordt een bondig overzicht verstrekt van de probleempunten die bestaan inzake de invoering van de diverse vormen van rechtstreekse democratie (zoals deze naar voor komen uit de adviezen van de Raad van State, de rechtsleer en de nota's van de politieke fracties).

1. Het referendum ⁽¹⁾

a) *Verenigbaarheid met de grondwettelijke bepalingen inzake de representatieve democratie*

De Raad van State heeft in verschillende adviezen gesteld dat artikel 33, tweede lid, van de Grondwet in samenhang met de overige grondwettelijke bepalingen over de uitoefening van de machten, het beslissend referendum uitsluit ⁽²⁾. De Grondwet draagt immers de verschillende staatsmachten, met inbegrip van de grondwetgevende macht, op aan bepaalde lichamen ⁽³⁾. In dat systeem worden de burgers alleen betrokken bij de uitoefening van de openbare macht om sommige van hun mandatarissen te kiezen.

Zowel het beslissend referendum op federaal niveau, in wetgevende aangelegenheden en in verordeningszaken, als het referendum op gemeenschaps- en gewestelijk niveau, als dat in de provincies of gemeenten kunnen volgens de Raad

⁽¹⁾ Zoals uiteengezet in onze nota over de begrippen worden de termen « referendum » en « volksraadpleging » vaak door elkaar gebruikt. Met het oog op de duidelijkheid zullen we in wat volgt de term « referendum » gebruiken wanneer het om een *bindende* volksstemming gaat en de term « volksraadpleging » wanneer het om een adviserende volksstemming gaat.

⁽²⁾ Zie hierover Velaers, J., *De Grondwet en de Raad van State*, afdeling Wetgeving, 1999, documentatiedossier Bibliotheek, blz. 76. Het gaat daarbij met name om artikel 36 van de Grondwet dat bepaalt dat de federale wetgevende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend door de Koning, de Kamer en de Senaat. (Veny, L., *Geachte burger, uw mening graag*. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum, documentatiedossier Bibliotheek, blz. 323). Volgens sommige rechtsleer zou ook artikel 42 van de Grondwet zich verzetten tegen de organisatie van een (bindend) referendum (Dumont, H., *La réforme de 1993 et la question du référendum constituant*, documentatiedossier Bibliotheek, blz. 187).

⁽³⁾ Zie tegen de stelling van de Raad van State: « *Dans un système politique établi au nom du peuple et fondé sur l'idée que tous les pouvoirs émanent de la nation, on ne peut prétendre interdire au peuple, à la nation, ni à quelque partie que ce soit du peuple, de la nation, de décider de ses propres affaires.* » (De Meyer, J., documentatiedossier Bibliotheek, blz. 229).

ANNEXE 3

NOTE DU SERVICE JURIDIQUE DE LA
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Ojbet : Paquet 1 — Démocratie directe

Référendum, consultation populaire, initiative populaire, possibilité d'influencer directement la composition des organes exécutifs, droit de pétition

PROBLÈMES

La présente note entend donner un bref aperçu des problèmes liés à l'instauration des différentes formes de démocratie directe (problèmes mis en évidence par les avis du Conseil d'État, la doctrine et les notes déposées par les groupes politiques).

1. Le référendum ⁽¹⁾

a) *Incompatibilité avec les dispositions constitutionnelles relatives à la démocratie représentative*

Le Conseil d'État a estimé dans plusieurs avis que l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, combiné avec les autres dispositions constitutionnelles relatives à l'exercice des pouvoirs, exclut le référendum décisionnel ⁽²⁾. La Constitution confie en effet l'exercice des différents pouvoirs de l'État, en ce compris le pouvoir constituant, à des organes déterminés ⁽³⁾. Dans ce système, les citoyens ne sont associés à l'exercice de la puissance publique que pour élire certains de leurs mandataires.

Le Conseil d'État estime qu'aussi bien le référendum décisionnel en matière législative et réglementaire au niveau fédéral que le référendum au niveau communautaire et régional que le référendum dans les provinces et les communes,

⁽¹⁾ Comme nous l'avons précisé dans notre note relative aux notions, les termes « référendum » et « consultation populaire » sont souvent utilisés l'un pour l'autre. Dans un souci de clarté, nous utiliserons ci-après le terme « référendum » lorsqu'il s'agit d'un vote populaire *décisionnel* et le terme « consultation populaire » lorsqu'il s'agit d'un vote populaire consultatif.

⁽²⁾ Voir à ce sujet Velaers, J., *De Grondwet en de Raad van State*, afdeling Wetgeving, 1999, dossier documentaire Bibliothèque, p. 76. Il s'agit, en l'espèce, de l'article 36 de la Constitution qui dispose que le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. (Veny, L., *Geachte burger, uw mening graag*. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum, dossier documentaire Bibliothèque, p. 323). Certains spécialistes de la doctrine estiment que l'article 42 de la Constitution s'oppose également à l'organisation d'un référendum (obligatoire) (Dumont, H., *La réforme de 1993 et la question du référendum constituant*, dossier documentaire Bibliothèque, p. 187).

⁽³⁾ Voir en opposition à l'avis du Conseil d'État : « *Dans un système politique établi au nom du peuple et fondé sur l'idée que tous les pouvoirs émanent de la nation, on ne peut prétendre interdire au peuple, à la nation, ni à quelque partie que ce soit du peuple, de la nation, de décider de ses propres affaires.* » (De Meyer, J., dossier documentaire Bibliothèque, p. 229).

van State slechts worden ingevoerd na een herziening van de Grondwet. In dat verband dient te worden aangestipt dat de betreffende artikelen niet voor herziening vatbaar zijn tijdens deze zittingsperiode ⁽⁴⁾.

b) *Modaliteiten*

— De thema's waarover een referendum kan worden georganiseerd

Algemeen kan worden gesteld dat de inhoud van de vraag uiteraard tot de bevoegdheid moet behoren van het bestuursniveau dat het referendum organiseert. Soms worden bepaalde vragen uitgesloten (bijvoorbeeld met betrekking tot grondrechten, fiscale zaken, ...).

Voorbeeld : een gemeentelijke volksraadpleging kan niet gehouden worden over « persoonlijke aangelegenheden of aangelegenheden betreffende de rekeningen, de begroting, de gemeentebelastingen en retributies ». Eveneens uitgesloten als onderwerp van een gemeentelijke volksraadpleging is de toepassing van artikel 18bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ⁽⁵⁾.

— Wie kan een referendum vragen/afdwingen

Dit kan gebeuren op grond van een vereist aantal handtekeningen van *burgers* (zoals bijvoorbeeld in Zwitserland of in Italië). Ook aan *deelgebieden* kan het recht worden verleend een (federaal) referendum te vragen (Italië, Zwitserland). Het initiatiefrecht kan tot slot worden gelegd bij het *Parlement* (of zelfs bij een aantal parlementsleden).

— De frequentie waarmee referenda worden gehouden

Inzake gemeentelijke volksraadplegingen is bepaald dat deze niet kunnen worden georganiseerd in een periode van zestien maanden voor gewone verkiezingen van de gemeenteraden. Gemeentelijke volksraadplegingen zijn evenmin mogelijk in een periode van veertig dagen voor verkiezingen voor Kamer, Senaat, de Raden of het Europees Parlement ⁽⁶⁾.

De kiezers kunnen bovendien slechts eenmaal om de zes maanden worden geraadpleegd, met een maximum van zes raadplegingen per zittingsperiode.

Gedurende het tijdvak tussen twee vernieuwingen van de gemeenteraad kan slechts één volksraadpleging over hetzelfde onderwerp worden gehouden ⁽⁷⁾.

— De vraagstelling

Er dient te worden bepaald wie bevoegd is de vraag te formuleren (de assemblee of de initiatiefnemers). Er kan

ne peut être instauré qu'après une révision de la Constitution. Il y a lieu de faire observer, à ce propos, que les articles concernés ne sont pas soumis à révision pendant la présente législature ⁽⁴⁾.

b) *Modalités*

— Thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum

On peut poser comme principe général que l'objet de la question doit relever de la compétence du niveau exécutif qui organise le référendum. Parfois, certaines questions sont exclues (par exemple celles relatives aux droits fondamentaux, aux affaires fiscales, ...).

Exemple : aucune consultation populaire communale ne peut être organisée sur des « questions personnelles ou des questions relatives aux comptes, au budget, aux taxes et redevances communales ». Ne peut également faire l'objet d'une consultation populaire communale l'application de l'article 18bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ⁽⁵⁾.

— Qui peut demander/obtenir un référendum

Un référendum peut être demandé/obtenu sur la base d'un nombre requis de signatures de *citoyens* (comme par exemple en Suisse ou en Italie). Des *entités fédérées* peuvent également se voir accorder le droit de demander un référendum (fédéral) (Italie, Suisse). Enfin, le droit d'initiative peut appartenir au *Parlement* (ou même à un certain nombre de parlementaires).

— Fréquence d'organisation des référendums

Il est prévu qu'aucune consultation populaire communale ne peut être organisée au cours d'une période de seize mois précédant les élections ordinaires des conseils communaux. Aucune consultation populaire communale ne peut également être organisée au cours d'une période de quatorze jours précédant des élections pour la Chambre, le Sénat ou le Parlement européen ⁽⁶⁾.

En outre, les électeurs ne peuvent être consultés qu'une seule fois au cours d'une période de six mois, avec un maximum de six consultations par législature.

Durant l'intervalle entre deux élections communales, une seule consultation populaire peut être organisée sur le même sujet ⁽⁷⁾.

— Formulation de la question

Il y a lieu de préciser qui est compétent pour formuler la question (l'assemblée ou les initiateurs de la demande). On

⁽⁴⁾ Verklaring tot herziening van de Grondwet, *Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1999.

⁽⁵⁾ Zie artikel 323 van de wet van 10 april 1995, documentair dossier bibliotheek, blz. 20.

⁽⁶⁾ Zie artikel 323 van de wet van 10 april 1995, documentair dossier bibliotheek, blz. 20.

⁽⁷⁾ *Idem*.

⁽⁴⁾ Déclaration de révision de la Constitution, *Moniteur belge* du 5 mai 1999.

⁽⁵⁾ Voir l'article 323 de la loi du 10 avril 1995, dossier documentaire Bibliothèque, p. 20.

⁽⁶⁾ Voir l'article 323 de la loi du 10 avril 1995, dossier documentaire Bibliothèque, p. 20.

⁽⁷⁾ *Idem*.

worden voorzien in een controle van de vraag door een onafhankelijke instantie ⁽⁸⁾. Zo beoordeelt in Italië het grondwettelijk hof de ontvankelijkheid van vragen inzake een afschaffend referendum op initiatief van de bevolking ⁽⁹⁾.

— De stemgerechtigden/stemplicht of niet

Er dient te worden bepaald welke personen aan het referendum kunnen deelnemen : enkel de stemgerechtigden voor gewone verkiezingen of ook andere personen.

Voorbeeld : aan de gemeentelijke volksraadplegingen kunnen alle inwoners van de gemeente deelnemen vanaf de leeftijd van 16 jaar ⁽¹⁰⁾.

Er is geen stemplicht bij gemeentelijke volksraadplegingen in België.

— Participatiequorum en meerderheid

Vaak wordt in een *participatiequorum* voorzien. In Italië bedraagt dit bijvoorbeeld 50 % van de stemgerechtigden ⁽¹¹⁾.

Bij de gemeentelijke volksraadpleging in België wordt slechts tot stemopneming overgegaan als 20 % van de inwoners in gemeenten met minder dan 15 000 inwoners hebben deelgenomen. Voor gemeenten tussen de 15 000 en de 30 000 inwoners moeten minstens 3 000 inwoners deelnemen. Voor gemeenten met meer dan 30 000 inwoners is een participatiequorum van 10 % van de inwoners vereist.

De vraag rijst of — in het geval van een federaal referendum — een *meerderheid* vereist is in elk deelgebied. In Zwitserland is bijvoorbeeld een dubbele meerderheid vereist, enerzijds van alle uitgebrachte stemmen en anderzijds in elk kanton ⁽¹²⁾.

— Verkiezingsuitgaven

Een fractie stelt de vraag of een wetgeving nodig is in verband met de verkiezingsuitgaven, zoals bij gewone verkiezingen.

— Voorlichtingscampagne

Op gemeentelijk vlak is bepaald dat, ten minste één maand voor de dag van de raadpleging, het gemeentebestuur aan de

pourrait prévoir de faire contrôler la formulation de la question par une instance indépendante ⁽⁸⁾. C'est ainsi qu'en Italie, c'est la cour constitutionnelle qui statue sur la recevabilité des demandes de référendum abrogatif d'initiative populaire ⁽⁹⁾.

— Les électeurs/obligation de vote ou non

Il y a lieu de préciser quelles personnes pourront participer au référendum : uniquement les électeurs en droit de participer aux élections ordinaires ou également d'autres personnes.

Exemple : tous les habitants de la commune âgés de seize ans accomplis peuvent participer aux consultations populaires communales ⁽¹⁰⁾.

En Belgique, le vote n'est pas obligatoire lors des consultations populaires communales.

— Quorum de participation et majorité

Il est souvent prévu un *quorum de participation*. En Italie, ce quorum est, par exemple, de 50 % des électeurs ⁽¹¹⁾.

Lors des consultations populaires communales en Belgique, il n'est procédé au dépouillement que si 20 % au moins des habitants ont participé à la consultation dans les communes de moins de 15 000 habitants. Dans les communes comptant entre 15 000 et 30 000 habitants, 3 000 habitants au moins doivent participer à la consultation. Dans les communes de plus de 30 000 habitants, un quorum de participation de 10 % est requis.

Il y a lieu de déterminer si — dans le cas d'un référendum fédéral — une majorité sera requise dans chaque entité fédérée. En Suisse, par exemple, une double majorité est requise, d'une part, au niveau des suffrages exprimés et, d'autre part, dans chaque canton ⁽¹²⁾.

— Dépenses électorales

Un groupe politique demande s'il ne faudrait pas élaborer une législation relative aux dépenses électorales analogue à celle qui s'applique en cas d'élections ordinaires.

— Campagne d'information

Au niveau communal, il est prévu qu'au moins un mois avant le jour de la consultation, l'administration communale

⁽⁸⁾ Er zij verwezen naar de Vlaamse Adviescommissie voor volksraadplegingen die werd opgericht bij besluit van de Vlaamse regering van 8 juli 1997. De voorzitter van de commissie is een magistraat bij de Raad van State (zie documentair dossier Bibliotheek blz. 100).

Deze commissie geeft (niet-bindend) advies over de vraagstelling bij gemeentelijke volksraadplegingen.

⁽⁹⁾ Documentair dossier Bibliotheek, blz. 191.

⁽¹⁰⁾ De Belgische nationaliteit is dus niet vereist. Men moet in de bevolkingsregisters van de gemeente ingeschreven of vermeld zijn (artikel 322 van de gemeentewet). Men mag niet het voorwerp uitmaken van een veroordeling of beslissing die voor een gemeenteraadskiezer de uitsluiting of schorsing van het kiesrecht meebrengt.

⁽¹¹⁾ Documentair dossier Bibliotheek, blz. 189.

⁽¹²⁾ Zie documentair dossier Bibliotheek, blz. 50.

⁽⁸⁾ Nous renvoyons, à cet égard, à la *Vlaamse Adviescommissie voor volksraadplegingen*, qui a été créée par arrêté du gouvernement flamand du 8 juillet 1997. Le président de cette commission est un magistrat du Conseil d'État (voir dossier documentaire Bibliothèque, p. 100).

Cette commission émet un avis (non contraignant) sur la formulation de la question lors de consultations populaires communales.

⁽⁹⁾ Dossier documentaire Bibliothèque, p. 191.

⁽¹⁰⁾ Il ne faut donc plus être de nationalité belge. Il faut être inscrit ou mentionné au registre de la population de la commune (article 322 de la loi communale). Il ne faut pas faire l'objet d'une condamnation ou d'une décision emportant, dans le chef des électeurs communaux, l'exclusion ou la suspension des droits électoraux.

⁽¹¹⁾ Dossier documentaire Bibliothèque, p. 189.

⁽¹²⁾ Voir dossier documentaire Bibliothèque, p. 50.

inwoners een brochure ter beschikking stelt waarin het onderwerp van de volksraadpleging op een objectieve manier wordt uiteengezet.

2. De volksraadpleging

a) *Verenigbaarheid met de grondwettelijke bepalingen inzake de representatieve democratie*

Over de volksraadpleging heeft de Raad van State in zijn adviezen een genuanceerd oordeel geveld ⁽¹³⁾.

De Raad maakt een onderscheid tussen enerzijds de volksraadpleging op het federale, het gemeenschaps- en gewestelijk niveau en anderzijds de volksraadpleging op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Samen met een meerderheidsstrekking in de rechtsleer is de Raad van State van mening dat een volksraadpleging in *federale aangelegenheden* bezwaarlijk in overeenstemming kan worden gebracht met het representatief systeem dat de Grondwet heeft ingesteld. Volgens de Raad is hiervoor een grondwetswijziging nodig ⁽¹⁴⁾.

Ook tegen de volksraadpleging in gewestelijke- of gemeenschapsaangelegenheden heeft de Raad zich gekant.

In beide gevallen is het hoofdargument dat een dergelijke volksraadpleging slechts in naam adviserend is, maar in de praktijk de gezagsdragers wel bindt.

Na zich aanvankelijk ook terughoudend te hebben opgesteld, aanvaardde de Raad van State wel de volksraadpleging op provinciaal en gemeentelijk vlak ⁽¹⁵⁾. Bij wet van 10 april 1995 werd vervolgens in de gemeentewet de mogelijkheid gecreëerd om een gemeentelijke volksraadpleging te organiseren.

Op 12 maart 1999 werd artikel 41 van de Grondwet aangevuld met een lid dat als volgt luidt : « *Over de aangelegenheden van gemeentelijk of provinciaal belang kan in de betrokken gemeente of provincie een volksraadpleging worden gehouden. De wet regelt de nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging* ». Deze grondwetswijziging werd nodig geacht om een volksraadpleging op initiatief van een deel van de bevolking mogelijk te maken.

b) *Modaliteiten*

De verschillende vragen hierboven opgesomd met betrekking tot het referendum gelden *mutatis mutandis* voor de volksraadpleging.

⁽¹³⁾ Zie hierover Velaers, J., *De Grondwet en de Raad van State*, afdeling Wetgeving, 1999, documentatiedossier Bibliotheek, blz. 79.

⁽¹⁴⁾ In Nederland, dat ook een representatief systeem heeft, werd daarentegen geoordeeld dat een « raadplegend referendum zonder grondwetswijziging kan worden gehouden, zolang de beslissing of een bepaalde vraag aan de kiezers wordt voorgelegd in handen blijft van de wetgever » (documentatiedossier Bibliotheek, blz. 505).

⁽¹⁵⁾ Velaers, J., documentatiedossier Bibliotheek, blz. 78 en 79.

met à la disposition des habitants une brochure présentant de manière objective le sujet de la consultation.

2. La consultation populaire

a) *Compatibilité avec les dispositions constitutionnelles relatives à la démocratie représentative*

Le Conseil d'État a rendu des avis nuancés à propos de la consultation populaire ⁽¹³⁾.

Le Conseil distingue, d'une part, la consultation populaire aux niveaux fédéral, régional et communautaire et, d'autre part, la consultation populaire aux niveaux provincial et communal.

Suivant en cela une tendance majoritaire de la doctrine, le Conseil d'État estime qu'une consultation populaire portant sur des *matières fédérales* est difficilement compatible avec le système représentatif tel qu'organisé par la Constitution. Le Conseil estime qu'une telle initiative nécessiterait une modification de la Constitution ⁽¹⁴⁾.

Le Conseil s'est également opposé à l'organisation de consultations populaires sur des matières régionales ou communautaires.

Dans les deux cas, son argument majeur était qu'une telle consultation populaire ne serait consultative qu'en théorie, mais que dans la pratique, elle lierait bel et bien les autorités.

Après avoir tout d'abord formulé quelques réserves, le Conseil d'État a toutefois admis la consultation populaire aux niveaux provincial et communal ⁽¹⁵⁾. La loi du 10 avril 1995 a ensuite instauré, dans la loi communale, la possibilité d'organiser une consultation populaire communale.

En date du 12 mars 1999, l'article 41 de la Constitution a été complété par un alinéa libellé comme suit : « *Les matières d'intérêt communal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune ou la province concernée. La loi règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire* ». Cette modification de la Constitution a été jugée nécessaire pour permettre l'organisation d'une consultation populaire à l'initiative d'une partie de la population.

b) *Modalités*

Les différentes questions énoncées ci-dessus à propos du référendum s'appliquent *mutatis mutandis* à la consultation populaire.

⁽¹³⁾ Voir à ce propos Velaers, J., *De Grondwet en de Raad van State*, afdeling Wetgeving, 1999, dossier documentaire Bibliothèque, p. 79.

⁽¹⁴⁾ Aux Pays-Bas, qui connaissent également un système représentatif, il a par contre été jugé qu'un référendum consultatif pouvait être organisé sans modification de la Constitution, tant que la décision de soumettre aux électeurs une question déterminée restait entre les mains du législateur (dossier documentaire Bibliothèque, p. 505).

⁽¹⁵⁾ Velaers, J., dossier documentaire Bibliothèque, pp. 78 et 79.

3. Het volksinitiatief

Een Vlaams voorstel van decreet « houdende invoering van een nieuwe wettelijke bepaling, genaamd « overweging van decreet » stuitte op een negatief advies van de Raad van State ⁽¹⁶⁾. Dit voorstel beoogde het decreetgevend initiatief toe te kennen aan burgers. Eenmaal het initiatief ontvankelijk zou zijn verklaard, zou het Vlaams Parlement verplicht zijn het te bespreken. Het Parlement zou uiteraard vrij blijven het al dan niet goed te keuren.

De Raad van State stelde echter dat dergelijke procedure « *niet in overeenstemming is te brengen met het representatief stelsel, zoals dat door de grondwetgever is opgevat* » ⁽¹⁷⁾.

4. Rechtstreekse invloed op de samenstelling van de bestuursorganen (p. m.)

5. Het petitierecht

De fracties zijn er globaal gezien van overtuigd dat de burger ruimer baan moet worden gegeven om deel te nemen aan het politieke debat : de actualisering van het petitierecht blijkt, naast de volksraadpleging en het referendum, in dat opzicht een van de politieke middelen te zijn om de dialoog tussen de politieke wereld en de burgers te verdiepen ⁽¹⁸⁾.

Het bij de tijd brengen van het petitierecht verloopt volgens twee hoofdlijnen.

De eerste — klassieke — bestaat erin de bijzondere verboden op te heffen die op het petitierecht rusten : het verbod voor privé-verenigingen en groepen om verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen (artikel 28 van de Grondwet) en het verbod in persoon of mondeling aan de Kamers verzoekschriften aan te bieden (artikel 57 van de Grondwet).

De tweede hoofdlijn — die van het « versterkt » petitierecht — is duidelijk meer vernieuwend : ze bestaat erin een parlementair debat op gang te brengen, eventueel binnen een bepaalde termijn, zodra een verzoekschrift dat aan de Kamers (of aan een van beide Kamers) wordt gericht, een voldoende aantal handtekeningen draagt. Daardoor wordt de aard van het petitierecht grondig gewijzigd : van eenvoudig informatiemiddel (van burger naar overheid) zou het aldus een echt werktuig van semi-directe democratie worden ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Zie hierover Velaers, J., *De Grondwet en de Raad van State*, afdeling Wetgeving, 1999, documentatiedossier Bibliotheek, blz. 79.

⁽¹⁷⁾ *Idem*

⁽¹⁸⁾ Men neme er nota van dat er geen eenparigheid blijkt te zijn omtrent een eventuele « panachering » van die verschillende middelen : sommige politieke partijen zijn van mening dat om de burger meer bij het openbaar debat te betrekken, in de logica van de representatieve democratie het petitierecht dat obligatoir leidt tot een debat in de Kamers, het maximum is dat kan worden gedaan; andere partijen daarentegen menen dat men verder moet gaan met het ontwikkelen van instrumenten van directe democratie.

⁽¹⁹⁾ Verder in deze nota zal de uitdrukking « versterkt petitierecht » worden gebruikt om het procédé aan te geven waarmee een parlementaire vergadering of een commissie van een parlementaire vergadering ertoe kan worden gehouden een punt op haar agenda in te schrijven op initiatief van een groep burgers.

3. L'initiative populaire

Une proposition de décret flamande « instituant une nouvelle disposition légale, dénommée prise en considération de décret », s'est heurtée à un avis négatif du Conseil d'État ⁽¹⁶⁾. Cette proposition visait à accorder l'initiative décrétable aux citoyens. Une fois l'initiative déclarée recevable, le Parlement flamand serait tenu d'en discuter. Le Parlement resterait naturellement libre de l'approuver ou non.

Le Conseil d'État a toutefois estimé qu'« *une telle procédure n'était pas compatible avec le système représentatif, tel qu'il a été conçu par le législateur constitutionnel* » ⁽¹⁷⁾.

4. Influence directe sur la composition des organes exécutifs (p.m.)

5. Le droit de pétition

Les groupes politiques sont dans l'ensemble convaincus de la nécessité d'accorder au citoyen une plus grande place dans le débat politique; l'actualisation du droit de pétition apparaît à cet égard comme un des moyens politiques, à côté de la consultation populaire et du référendum, pour approfondir le dialogue entre le monde politique et les citoyens ⁽¹⁸⁾.

L'actualisation du droit de pétition suit principalement deux axes.

Le premier, classique, consiste à lever les interdictions particulières qui pèsent sur le droit de pétition : interdiction aux associations et groupements privés de présenter des pétitions en nom collectif (article 28 de la Constitution), interdiction de présenter en personne ou de vive voix des pétitions aux Chambres (article 57 de la Constitution).

Le second axe — celui du droit de pétition « renforcé » — est nettement plus novateur : il consiste à initier un débat parlementaire, le cas échéant dans un délai déterminé, dès lors qu'une pétition adressée aux Chambres (ou à l'une des deux Chambres) a recueilli un certain nombre de signatures. Ce faisant, la nature du droit de pétition est radicalement modifiée : de simple moyen d'information (du citoyen vers l'autorité) il deviendrait ainsi un véritable instrument de démocratie semi-directe ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Voir à ce sujet Velaers, J., *De Grondwet en de Raad van State*, afdeling Wetgeving, 1999, dossier documentaire Bibliothèque, p. 79.

⁽¹⁷⁾ *Idem*.

⁽¹⁸⁾ Notons qu'il ne paraît pas y avoir d'unanimité en ce qui concerne un éventuel « panachage » de ces divers moyens : certains partis politiques estiment que le droit de pétition ouvrant obligatoirement un débat devant les Chambres est le maximum que l'on puisse faire, dans une logique de démocratie représentative, pour associer davantage le citoyen au débat politique; d'autres partis estiment en revanche qu'il faut aller plus loin dans le développement des outils de démocratie directe.

⁽¹⁹⁾ Dans la suite de la présente note, on utilisera les termes « droit de pétition renforcé » pour désigner le procédé par lequel une assemblée parlementaire ou une commission d'assemblée parlementaire peut être tenue d'inscrire un point à son ordre du jour à l'initiative d'un groupe de citoyens.

De jongste voorstellen van verklaring tot herziening van de grondwettelijke bepalingen in verband met het petitierecht volgen alle min of meer deze twee hoofdlijnen ⁽²⁰⁾.

a) *De « klassieke » vernieuwing van het petitierecht*

De jongste voorstellen van verklaring tot herziening van de grondwettelijke bepalingen in verband met het petitierecht hebben de kwestie van een eventuele opheffing van de twee traditionele beperkingen op het recht om verzoekschriften in te dienen, aan de orde gebracht.

Het verbod voor privé-verenigingen en groepen om verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen, lijkt verouderd; de rechtsleer merkt namelijk op dat dergelijke verzoekschriften zelden door de overheid bij wie ze worden ingediend, worden geweigerd ⁽²¹⁾.

Het opheffen van dit verbod, dat nog altijd in artikel 28 van de Grondwet is ingeschreven, blijkt dus perfect actueel. In dat opzicht zij eraan herinnerd dat het artikel voor herziening vatbaar is verklaard.

Is het opheffen van het verbod om in persoon of mondeling verzoekschriften aan de Kamers aan te bieden (artikel 57 van de Grondwet) even gerechtvaardigd? Hoewel in de rechtsleer niets wordt gezegd over het huidige risico van druk van petitionarissen die zich in persoon aan de Kamers ⁽²²⁾ aanbieden, vergeet men niet dat de wetgever het in 1954 nog nodig heeft geacht een wet aan te nemen om te voorkomen dat personen of groepen die de parlementaire werkzaamheden kunnen verstoren, het Parlement en zijn omgeving (de vermaarde « neutrale zone ») binnendringen ⁽²³⁾. Artikel 57 van de Grondwet is tijdens deze zittingsperiode in ieder geval niet voor herziening vatbaar verklaard.

b) *Het « versterkt » petitierecht*

Het petitierecht alleen maar « afstoffen » komt de indieners van de hiervoor aangehaalde voorstellen als onvoldoende

Les propositions les plus récentes de déclaration de révision des dispositions constitutionnelles relatives au droit de pétition suivent toutes, peu ou prou, ces deux axes ⁽²⁰⁾.

a) *L'actualisation « classique » du droit de pétition*

Les propositions récentes de révision des dispositions constitutionnelles relatives au droit de pétition ont abordé la question de la suppression éventuelle des deux freins traditionnels au droit de pétition.

L'interdiction des pétitions en nom collectif émanant d'associations ou de groupements privés semble être devenue obsolète; la doctrine observe en effet que de telles pétitions sont rarement refusées par les autorités à qui elles sont adressées ⁽²¹⁾.

La levée de cette interdiction, toujours inscrite à l'article 28 de la Constitution, paraît donc parfaitement d'actualité. On remarquera à cet égard que cet article est soumis à révision.

La levée de l'interdiction des pétitions présentées en personne ou de vive voix aux Chambres (article 57 de la Constitution) se justifie-t-elle tout autant? Si rien n'est dit dans la doctrine quant au risque contemporain de pressions que pourraient exercer des pétitionnaires se présentant en personne aux Chambres ⁽²²⁾, on observera que le législateur a jugé utile, encore en 1954, d'adopter une loi en vue d'éviter l'intrusion, dans l'enceinte du Parlement et dans ses environs (la fameuse « zone neutre »), de personnes ou de groupes susceptibles de perturber l'activité parlementaire ⁽²³⁾. En tout état de cause, l'article 57 de la Constitution n'a pas été déclaré révisable pour le temps de cette législature.

b) *Le droit de pétition « renforcé »*

Le simple « dépoussiérage » du droit de pétition est apparu insuffisant aux auteurs des propositions évoquées ci-des-

⁽²⁰⁾ Zie met name : voorstel van verklaring tot herziening van artikel 57 van de Grondwet, ingediend door de heer Michel c.s., Parl. Stuk, Kamer, 1329/1-93/94; voorstel van verklaring tot herziening van artikel 28 en 57 van de Grondwet betreffende het petitierecht, ingediend door de heren Lallemand, Erdman c.s., Parl. Stuk, Senaat, 1353-1 (1994-1995); voorstel van verklaring tot herziening van artikel 57 van de Grondwet teneinde de federale wetgevende Kamers te verplichten een openbaar debat te organiseren als antwoord op een door burgers ingediend verzoekschrift, ingediend door de heren Bacquelaine en Michel, Kamer, DOC 50 0538/001.

⁽²¹⁾ R. Ergéc, *Introduction au droit public, Les droits et libertés*, Deel II, Brussel, Story-Scientia, 1995, blz. 54; A. Mast en J. Dujardin, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, Story-Scientia, 1998, blz. 576.

⁽²²⁾ Er zij aan herinnerd dat dit verbod zijn oorsprong vindt in sommige woelige episodes van de Franse Revolutie, waarin de parlementaire vergaderingen letterlijk werden belegerd door « petitionarissen » die eigenlijk gekomen waren om op de nationale vertegenwoordiging pressie uit te oefenen.

⁽²³⁾ Wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten (*Belgisch Staatsblad* van 19 maart 1954). Wij vermelden evenwel het bij bepaalde gelegenheden is voorgekomen dat personen onmiddellijk na de indiening van hun verzoekschrift werden ontvangen door de voorzitter van de Kamer.

⁽²⁰⁾ Voir notamment : proposition de déclaration de révision de l'article 57 de la Constitution, déposée par M. Michel et consorts, *Doc. parl., Chambre*, 1329/1-93/94 ; proposition de révision des articles 28 et 57 de la Constitution relatifs au droit de pétition, déposée par MM. Lallemand, Erdman et consorts, *Doc. parl., Sénat*, 1353-1 (1994-1995); proposition de déclaration de révision de l'article 57 de la Constitution en vue de créer dans le chef des assemblées législatives fédérales l'obligation d'organiser un débat public en réponse à une pétition adressée par des citoyens, déposée par MM. Bacquelaine et Michel, DOC 50 0538/001.

⁽²¹⁾ R. Ergéc, *Introduction au droit public, Les droits et libertés*, Tome II, Bruxelles, Story-Scientia, 1995, p. 54; A. Mast et J. Dujardin, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, Story-Scientia, 1998, p. 576.

⁽²²⁾ On rappellera que cette interdiction trouve son origine dans certains épisodes troubles de la Révolution française, où l'on a vu les assemblées parlementaires littéralement investies par des « pétitionnaires » venus en réalité pour exercer des pressions sur la représentation nationale.

⁽²³⁾ Loi du 2 mars 1954 tendant à prévenir et réprimer les atteintes à la libre exercice des pouvoirs souverains établis par la Constitution (*Moniteur belge* du 19 mars 1954). Notons cependant qu'il est arrivé, à certaines occasions, que des personnes soient reçues par le président de la Chambre immédiatement après le dépôt de leur pétition.

de voor. Men wil dus verder gaan en de bij de Kamers ingediende verzoekschriften een effectief en zo ruim mogelijk onderzoek garanderen, ten minste voor die welke een minimumaantal handtekeningen dragen ⁽²⁴⁾.

Dat streven is zeker lovenswaardig; maar een versterking in die zin van het petitierecht zou de aard ervan zo ingrijpend wijzigen dat men zich gerust mag afvragen of ze nog verenigbaar is met het huidige grondwettelijke kader. Er zij in de eerste plaats aan herinnerd dat het grondwettelijke kader van het petitierecht niet kan worden gewijzigd (met uitzondering van artikel 28 van de Grondwet). Is het vervolgens denkbaar het petitierecht te versterken door middel van een wijziging van de respectieve Reglementen van beide Kamers of door een wet? Andere vragen omtrent de nadere regels van het petitierecht verdienen ook te worden onderzocht.

a) de Reglementen van de Kamers ⁽²⁵⁾

Artikel 60 van de Grondwet laat elke Kamer zelf de wijze bepalen waarop zij haar bevoegdheden wil uitoefenen. Die functionele autonomie van de Kamers heeft zowel betrekking op hun normatieve bevoegdheid als op hun bevoegdheid om de werkzaamheden van de regering of van de hoge administratie (benoemingen, voordrachten, naturalisaties enz.) te controleren. De Grondwetgever heeft als dusdanig gewenst dat de wetgevende macht, waarvan de Koning eveneens deel uitmaakt, niet de wijze kan bepalen waarop de Kamers werken ⁽²⁶⁾.

De versterking van het petitierecht door een wijziging van de respectieve Reglementen van de Kamers roept twee opmerkingen op.

Enerzijds mag men zich vragen stellen over de verenigbaarheid met het huidige grondwettelijke kader van wat naar voren komt als een echt recht van interpellatie van de Kamers door de burger (of, technischer, als het recht voor een groep burgers de agenda van de Kamer of de Senaat ten minste gedeeltelijk te bepalen), of zelfs als een soort recht van indirect volksinitiatief op wetgevend vlak ⁽²⁷⁾. Wanneer men de artikelen 33, 60 en 75 van de Grondwet samen leest, blijkt daarin voor de burger duidelijk weinig plaats in de procedure

sus. On a donc voulu aller plus loin, et garantir un examen effectif et aussi large que possible des pétitions adressées aux Chambres, du moins à celles qui ont recueilli un nombre minimal de signatures ⁽²⁴⁾.

Le souci est, certes, louable; le renforcement, en ce sens, du droit de pétition en modifierait cependant si radicalement la nature qu'il est permis de s'interroger sur sa compatibilité avec le cadre constitutionnel actuel. Rappelons d'emblée que le cadre constitutionnel du droit de pétition ne peut être modifié (exception faite de l'article 28 de la Constitution). Peut-on dès lors envisager de renforcer le droit de pétition par le biais d'une modification du Règlement respectif de chaque Chambre ou par le biais d'une loi? D'autres questions, relatives aux modalités du droit de pétition renforcé, méritent également d'être examinées.

a) les Règlements des Chambres ⁽²⁵⁾

L'article 60 de la Constitution laisse à chaque Chambre le soin de régler la manière dont elle entend exercer ses attributions. Cette autonomie fonctionnelle des Chambres s'étend aussi bien à leur compétence normative qu'à leur compétence de contrôle de l'activité gouvernementale ou de haute administration (nominations, présentations, naturalisations, etc.). Le Constituant a de la sorte entendu que le pouvoir législatif, dont fait également partie le Roi, ne puisse déterminer la manière dont travaillent les Chambres ⁽²⁶⁾.

Le renforcement du droit de pétition par la voie d'une modification du Règlement respectif des Chambres appelle deux remarques.

D'une part, il est permis de s'interroger sur la compatibilité de ce qui apparaît comme un véritable droit d'interpellation des Chambres par le citoyen (ou, plus techniquement, comme le droit pour un groupe de citoyens de fixer, au moins en partie, l'ordre du jour de la Chambre ou du Sénat), voire même comme une sorte de droit d'initiative populaire indirecte en matière législative ⁽²⁷⁾, avec le cadre constitutionnel actuel. Les articles 33, 60 et 75 de la Constitution, lus conjointement, laissent à l'évidence peu de place au citoyen dans la

⁽²⁴⁾ Zie het door de heer Michel c.s. ingediende voorstel: « *wanneer een verzoekschrift is ondertekend door ten minste 5 % van de kiezers die zijn ingeschreven op de kiezerslijsten voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, [moet] het desbetreffende probleem op de agenda [worden] geplaatst van de Kamer waarbij het verzoekschrift is ingediend* ».

⁽²⁵⁾ De behandeling van bij de Kamer ingediende verzoekschriften is geregeld bij de artikelen 95, 95bis en 95ter van het Reglement van de Kamer.

⁽²⁶⁾ Jan Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, blz. 297.

⁽²⁷⁾ Te onderscheiden van het referendum op volksinitiatief, waar het kiezerskorps aan de oorsprong ligt van de organisatie van het referendum of van de volksraadpleging. In het kader van het versterkt petitierecht komt het erop aan een door burgers opgesteld wetsvoorstel aan een parlementair debat te onderwerpen, en de Kamers in voorkomend geval in staat te stellen het op grond van hun initiatiefrecht in behandeling te nemen.

⁽²⁴⁾ Voir la proposition déposée par MM. Michel et consorts: « *lorsqu'une pétition reçoit la signature d'au moins 5 % des électeurs de la Chambre des représentants et du Sénat, la question posée [doit être] obligatoirement inscrite à l'ordre du jour de la Chambre ainsi saisie* ».

⁽²⁵⁾ Le traitement des pétitions adressées à la Chambre est réglé par les articles 95, 95bis et 95ter du Règlement de la Chambre.

⁽²⁶⁾ Jan Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297.

⁽²⁷⁾ À distinguer du référendum d'initiative populaire, dans lequel le corps électoral est à l'origine de l'organisation du référendum ou de la consultation populaire. Dans le cadre du droit de pétition renforcé, il s'agit de soumettre au débat parlementaire une proposition de loi rédigée par des citoyens, et de permettre le cas échéant aux Chambres de s'en saisir au nom de leur droit d'initiative.

van het wetgevend werk, wat volkomen in de lijn ligt van de logica van het representatief stelsel ⁽²⁸⁾.

Anderzijds zou een wijziging van het Reglement van de Kamer of van de Senaat in feite niet uitmonden in de totstandkoming van een heus interpellatierecht zoals de indieners van de in 1994 en 1995 geformuleerde voorstellen het wensten, in die mate dat het reglement van een parlementaire vergadering geen recht schept voor de burger, en de schending ervan niet kan worden bestraft ... tenzij door de assemblee zelf of door een van haar organen ! ⁽²⁹⁾

Dit tweede specifieke aspect van de zaak (de *doelmatigheid*) relativeert de draagwijdte van het eerste (de *grondwettelijkheid*). De Kamers hebben in principe dus altijd de mogelijkheid hun respectieve Reglement te wijzigen om aan verzoekschriften (of sommige ervan, vastgelegd volgens voorbepaalde criteria, zoals het aantal ingezamelde handtekeningen) een gunstiger behandeling te geven. Maar als dusdanig zal aldus van het versterkte petitierecht geen nieuw fundamenteel recht voor de burger worden gemaakt, hoewel dat wel degelijk de wil van de indieners van de hiervoor aangehaalde voorstellen blijkt te zijn.

b) de wet

Zouden in de wet gevallen kunnen worden ingeschreven waarin een Kamer zou moeten debatteren over een vraag die de burgers, die hun petitierecht uitoefenen, haar hebben voorgelegd ?

Het hierboven in verband met de respectieve Reglementen van de Kamers opgeworpen grondwettelijkheidsprobleem zou vanzelfsprekend in nog grotere scherpste rijzen daar de wet, in tegenstelling tot het Reglement van een parlementaire assemblee, metterdaad rechtscheppend is.

Overigens zou men zich ook kunnen afvragen of de parlementaire autonomie niet in het gedrang zou komen door een wet die het petitierecht aldus zou versterken : wij herinneren eraan dat artikel 60 van de Grondwet aan de Kamers het recht voorbehoudt zelf de wijze te bepalen waarop zij hun bevoegdheden uitoefenen, waarbij de grondwetgever heeft uitgesloten dat de Koning, als tak van de federale wetgevende macht, zich in hun werking kan mengen.

Dat laatste aspect verdient ongetwijfeld enige nuancering : er bestaan tal van voorbeelden van wetten die, althans indirect, de parlementaire werkzaamheden regelen en waarvan

procédure de confection des lois, ce qui est parfaitement conforme à la logique d'un système représentatif ⁽²⁸⁾.

Mais d'autre part, une modification du Règlement de la Chambre ou du Sénat n'aboutirait en réalité pas à la création d'un véritable droit d'interpellation comme l'entendaient les auteurs des propositions déposées en 1994 et 1995, dans la mesure où le règlement d'une assemblée parlementaire ne crée pas de droit dans le chef du citoyen, et où sa violation ne peut être sanctionnée ... si ce n'est par l'assemblée elle-même ou l'un de ses organes ! ⁽²⁹⁾

Ce deuxième aspect particulier de la question (l'*effectivité*) relativise la portée du premier aspect (la *constitutionnalité*). Les Chambres ont donc en principe toujours la faculté de modifier leur Règlement respectif pour accorder aux pétitions (ou de certaines d'entre elles, définies en fonction de critères prédéfinis, comme par exemple le nombre de signatures recueillies) un traitement plus favorable. Mais, de la sorte, on n'érigera pas le droit de pétition renforcé en nouveau droit fondamental du citoyen, alors que telle semble bien être la volonté des auteurs des propositions évoquées ci-dessus.

b) la loi

La loi pourrait-elle créer des cas dans lesquels une Chambre serait tenue de débattre d'une question que des citoyens, exerçant leur droit de pétition, lui aurait soumise ?

Le problème de constitutionnalité soulevé ci-dessus à propos des Règlements respectifs des Chambres se poserait évidemment avec une acuité d'autant plus grande que la loi, au contraire du règlement d'une assemblée parlementaire, crée véritablement du droit.

Par ailleurs, on pourrait également s'interroger sur l'empiètement de l'autonomie parlementaire par une loi qui renforcerait ainsi le droit de pétition : rappelons que l'article 60 de la Constitution réserve aux Chambres le droit de régler elles-mêmes la manière dont elles exercent leurs attributions, le Constituant ayant exclu que le Roi, qui est également une branche du pouvoir législatif fédéral, puisse s'immiscer dans leur fonctionnement.

Ce dernier aspect mériterait sans doute d'être nuancé : il existe de nombreux exemples de loi réglant au moins indirectement le travail parlementaire et dont la constitutionnalité n'a

⁽²⁸⁾ In een advies over een voorstel van Vlaams decreet dat de in het Vlaams Gewest wonende kiezers een soort recht van « initiatief » of van *overweging van decreet* wilde verlenen, waarbij obligatoir een debat in het Vlaams Parlement op gang moet worden gebracht, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State een dergelijke procedure niet verenigbaar geacht met het representatief stelsel zoals het door de Grondwet wordt opgevat (V 96-97, 470/2, NA).

⁽²⁹⁾ Zie K. Rimanque, *op. cit.*, blz. 136 : « *Schending van het reglement van Kamer of Senaat werd door het Hof van Cassatie nooit aanvaard als de schending van een wet (...). Het Reglement van Kamer of Senaat is ook geen wet in de zin van artikel 1 of 26 Bijz. W. Arbitragehof* »; in dezelfde gedachtegang, E. Toebosch, *op. cit.*, blz. 1 : « *Elke Kamer heeft haar reglement, dat slechts geldt voor haar leden (...). De rechterlijke macht zelf beschouwt deze reglementen niet als een wettekst. Is een volksvertegenwoordiger de mening toegedaan dat hij in zijn belangen werd geschaad, dan kan hij zich voor de rechter niet beroepen op het reglement van de Kamer.* ».

⁽²⁸⁾ Dans un avis relatif à une proposition de décret flamand qui entendait accorder aux électeurs domiciliés en Région flamande une sorte de droit d'« initiative » ou de prise en considération (*overweging van decreet*) ouvrant obligatoirement un débat devant le Parlement flamand, la section de législation du Conseil d'État a estimé qu'une telle procédure ne serait pas compatible avec le régime représentatif tel que le conçoit la Constitution (V 96-97, 470/2, NA).

⁽²⁹⁾ Voir K. Rimanque, *op. cit.*, p. 136 : « *Schending van het reglement van Kamer of Senaat werd door het Hof van Cassatie nooit aanvaard als de schending van een wet (...). Het Reglement van Kamer of Senaat is ook geen wet in de zin van artikel 1 of 26 Bijz. W. Arbitragehof* »; dans le même ordre d'idée, E. Toebosch, *op. cit.*, p. 1 : « *Elke Kamer heeft haar reglement, dat slechts geldt voor haar leden (...). De rechterlijke macht zelf beschouwt deze reglementen niet als een wettekst. Is een volksvertegenwoordiger de mening toegedaan dat hij in zijn belangen werd geschaad, dan kan hij zich voor de rechter niet beroepen op het reglement van de Kamer.* ».

de grondwettelijkheid nooit werd betwist⁽³⁰⁾. Het eerste grondwettelijkheidsbezwaar kan evenwel moeilijk worden weggenomen.

c) vraagstukken in verband met de nadere regels inzake het versterkt petitierecht

Gesteld dat, in een min of meer nabije toekomst, de constitutionele hinderpalen voor een versterking van het petitierecht worden weggenomen, dan nog zou een aantal vraagpunten moeten worden opgehelderd; die houden in hoofdzaak verband met het aantal handtekeningen dat een verzoekschrift moet dragen wil het in aanmerking kunnen komen voor een « obligatoir » debat in de Kamer waarbij het werd ingediend, met de « procedurele » waarborgen die de inzameling van handtekeningen moeten omringen, met het onderwerp van het verzoekschrift en met de hoedanigheid van de petitionerissen.

Het vraagstuk van *het aantal handtekeningen* is in wezen zonder meer een kwestie van politieke opportuniteit; de wetgever zal er op moeten toezien dat de parlementaire werkzaamheden niet worden verstoord of zelfs verlamd door een te groot aantal « omvangrijke » verzoekschriften.

Tevens rijst de vraag of de inzameling van handtekeningen voor een verzoekschrift dat bedoeld is om een debat in de Kamers op gang te brengen niet met een aantal « *procedurele* » waarborgen moet worden omringd (om valse of dubbele handtekeningen te vermijden of handtekeningen verkregen zonder dat de ondertekenaars kennis van zaken hadden); in dat opzicht kan men zich laten leiden door de ervaring die in Zwitserland en Italië werd opgedaan met het initiatiefreferendum (zie hierboven).

Wat het vraagstuk van het *onderwerp van het verzoekschrift* betreft — het punt waarop het betrekking heeft —, zal eveneens lering kunnen worden getrokken uit de ervaring met referenda en volksraadplegingen om een bepaald type van verzoekschriften uit het debat te weren⁽³¹⁾.

Het vraagstuk van *de hoedanigheid van de petitionerissen* is wellicht iets delicaat⁽³²⁾. Wie mag zijn handtekening plaatsen onder een verzoekschrift dat tot doel heeft een « obligatoir » parlementair debat op gang te brengen ?

Wij herinneren eraan dat in het « traditionele » petitierecht aan de petitionerissen geen enkele hoedanigheidsvoorwaarde wordt opgelegd, dat met andere woorden onverschillig wie, in eigen naam, een verzoekschrift kan richten tot de Kamers of tot andere overheden, ongeacht zijn leeftijd, nationaliteit, woonplaats, ...; anders gezegd, personen die niet stemgerechtigd zijn mogen zich tot de Kamers wenden.

⁽³⁰⁾ Men denke bijvoorbeeld aan de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek; voor meer voorbeelden, zie J. Velaers, *op. cit.*, blz. 297 en volgende.

⁽³¹⁾ Voor een Belgisch voorbeeld, zie artikel 323 van de nieuwe gemeentewet, ingevoerd bij de wet van 10 april 1995.

⁽³²⁾ In het reeds in voetnoot 28 aangehaalde advies, had de afdeling wetgeving van de Raad van State kritiek op het feit dat de Vlaamse decreetgever onder meer als voorwaarde een minimumleeftijd oplegt om een verzoekschrift bij het Vlaams Parlement te kunnen indienen; volgens de Raad van State kan de decreetgever, die artikel 28 in acht moet nemen, aan de uitoefening van het petitierecht geen andere voorwaarden verbinden dan die welke uit dat artikel voortvloeien (V 96-97, 470/2, NA).

jamais été contestée⁽³⁰⁾. Cependant, le premier grief d'inconstitutionnalité peut difficilement être évacué.

c) questions relatives aux modalités du droit de pétition renforcé

En admettant que, dans un futur plus ou moins proche, les obstacles constitutionnels au renforcement du droit de pétition soient levés, il resterait encore un certain nombre de questions à régler; celles-ci tiennent, principalement, au nombre de signatures que devrait recueillir une pétition pour pouvoir faire l'objet d'un débat « obligatoir » devant la Chambre saisie, aux garanties « procédurales » qui doivent entourer la collecte des signatures, à l'objet de la pétition et à la qualité des pétitionnaires.

La question du *nombre de signatures* est sans doute essentiellement un débat d'opportunité politique; le législateur devra veiller à ce que le travail parlementaire ne soit pas perturbé, voire paralysé, par un nombre trop important de « grosses » pétitions.

Mais il faut également se demander si la collecte de signatures pour une pétition destinée à ouvrir un débat devant les Chambres ne devrait pas être entourée de certaines *garanties* « *procédurales* » (afin d'éviter les fausses ou doubles signatures, voire les signatures obtenues en méconnaissance de cause); on pourra s'inspirer, à cet égard, de l'expérience suisse et italienne en matière de référendum d'initiative populaire (voir *supra*).

En ce qui concerne la question de l'*objet de la pétition* — le thème sur lequel porte la pétition —, on s'inspirera également des expériences en matière de référendum et de consultation populaire pour exclure du débat un certain type de pétitions⁽³¹⁾.

La question de la *qualité des pétitionnaires* est peut-être plus délicate⁽³²⁾. Qui pourra signer une pétition ayant comme objectif d'ouvrir un débat parlementaire « obligatoir » ?

Rappelons que, dans le droit de pétition « traditionnel », aucune condition de qualité n'est imposée aux pétitionnaires, en d'autres termes n'importe qui peut adresser, en son nom propre, une pétition aux Chambres ou à d'autres autorités publiques, quel que soit son âge, sa nationalité, son domicile, ...; autrement dit, des personnes qui n'ont pas le droit de vote peuvent s'adresser aux Chambres.

⁽³⁰⁾ Songeons, par exemple, à la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires; pour d'autres exemples, voir J. Velaers, *op. cit.*, pp. 297 et suivantes.

⁽³¹⁾ Pour un exemple belge, voir l'article 323 de la nouvelle loi communale, introduit par la loi du 10 avril 1995.

⁽³²⁾ Dans l'avis déjà évoqué à la note 28, la section de législation du Conseil d'État avait critiqué le fait que le législateur décréteil flamand impose, entre autres conditions, une limite d'âge minimal pour pouvoir introduire une pétition devant le Parlement flamand; selon le Conseil d'État, le législateur décréteil, tenu au respect de l'article 28, ne peut imposer d'autres conditions à l'exercice du droit de pétition que celles (très légères) qui découlent de cet article (V 96-97, 470/2, NA).

Om, daarentegen en bij wijze van vergelijking, aan een gemeentelijke volksraadpleging te kunnen deelnemen, is vereist dat men de hoedanigheid van kiezer bezit in de zin van de gemeentekieswet.

Moet men het versterkt petitierect als een vorm van volksraadpleging beschouwen en bijgevolg de petionarissen bepaalde hoedanigheidsvoorwaarden opleggen? En, als dat zo is, hoe kan men dan nagaan of de petionarissen wel aan die voorwaarden voldoen, aangezien de inzameling van de handtekeningen bezwaarlijk met al te aanzienlijke procedurele waarborgen kan worden omringd?

Als men de indieners van « versterkte » verzoekschriften anderzijds hoedanigheidsvoorwaarden oplegt, dreigt dat indirect een weerslag te hebben op ... de uitoefening van het « klassieke » petitierect ⁽³³⁾ of, althans, zal dat de aard ervan ingrijpend wijzigen ⁽³⁴⁾.

c) Conclusie

In de loop der tijden is het petitierect altijd opgevat als een individueel recht (een persoon dient een verzoekschrift in), ook al worden in de praktijk steeds vaker collectieve verzoekschriften ingediend. Voorts blijkt het petitierect traditioneel een middel te zijn waarmee de burger een boodschap, een signaal, kan richten tot zijn vertegenwoordigers of tot de administratie, en niet in de eerste plaats een politiek actiemiddel (al verwacht de petionaris vaak concrete resultaten van het verzoekschrift dat hij aan een of andere overheid heeft gericht).

Mocht een « versterkt » petitierect worden ingesteld, dan zou men het ontstaan meemaken van een nieuwe en onuitgegeven procedure die formeel weliswaar bij het « historische » petitierect zou aansluiten, maar zich uitbreidt ten koste van de traditionele verdeling van het initiatiefrecht in wetgevingsaangelegenheden en zou afwijken van de strikt vertegenwoordigende logica die sinds de onafhankelijkheid de drijvende kracht is achter onze parlementaire instellingen. Over die overgang van een louter vertegenwoordigend stelsel naar een stelsel dat gepaard gaat met een aantal voor directe democratie kenmerkende technieken moet grondig worden nagedacht. Het is immers niet zeker dat de risico's die inherent zijn aan de techniek van het referendum zich niet ook in verband met het versterkt petitierect voordoen.

⁽³³⁾ Men kan het volgende voorbeeld bedenken: iemand redigeert een verzoekschrift om een parlementair debat op gang te brengen (« versterkt » verzoekschrift); hij hoopt dus een aantal handtekeningen te kunnen bijeenbrengen (op basis van een door of krachtens de Grondwet te bepalen drempel), maar moet de nodige maatregelen nemen om zich van de hoedanigheid van de ondertekenaars te vergewissen. Gesteld dat die persoon er niet in slaagt het vereiste aantal handtekeningen in te zamelen; het staat hem dan altijd vrij zijn verzoekschrift in te dienen, vergezeld van het aantal handtekeningen dat hij heeft kunnen inzamelen, maar dan in de vorm van een « klassiek » verzoekschrift: het probleem daarbij is dat tijdens de inzameling van de handtekeningen een aantal personen (minderjarigen, niet EU-onderdanen) niet aan dat verzoekschrift zullen hebben kunnen deelnemen (of het verzoekschrift afzonderlijk zullen hebben moeten ondertekenen op « inhaalformulieren »).

⁽³⁴⁾ Het « klassieke » petitierect, wat een onvervalst historisch monument is, zou nog slechts een tweederangs instrument zijn, dat voorbehouden is voor de kinderen, de vreemdelingen, toevallig in ons land verblijvende personen, kortom degenen die niet kunnen terugvallen op enige institutionele of verenigingsondersteuning, ...

Par contre, et à titre d'élément de comparaison, pour pouvoir participer à une consultation populaire communale, la qualité d'électeur au sens de la loi électorale communale est requise.

Doit-on considérer le droit de pétition renforcé comme une forme de consultation populaire, et imposer alors certaines conditions de qualité aux pétitionnaires? Et, dans l'affirmative, comment vérifier que les pétitionnaires remplissent bien ces qualités, puisque la collecte des signatures peut difficilement être entourée de garanties procédurales trop lourdes?

D'un autre côté, le fait d'imposer des conditions de qualité aux pétitionnaires « renforcés » risque d'avoir des répercussions indirectes sur ... l'exercice du droit de pétition « classique » ⁽³³⁾, ou, à tout le moins, en modifiera profondément la nature ⁽³⁴⁾.

c) Conclusion

Historiquement, le droit de pétition a toujours été conçu comme un droit individuel (une personne présente une pétition), même si dans la pratique les pétitions collectives sont devenues plus fréquentes. Par ailleurs, le droit de pétition apparaît traditionnellement comme un moyen, pour le citoyen, d'adresser un message, un signal, à ses représentants ou à l'administration, et non principalement comme un moyen d'action sur le plan politique (même si le pétitionnaire attend souvent un résultat concret de la pétition qu'il adresse à telle ou telle autorité).

Si un mécanisme de droit de pétition « renforcé » devait être instauré, on assisterait à la naissance d'un procédé nouveau et inédit, qui se rattacherait certes formellement au droit de pétition « historique », mais qui empièterait sur la distribution traditionnelle du droit d'initiative en matière législative et s'écarterait de la logique strictement représentative qui anime nos institutions parlementaires depuis l'indépendance. Cette transition d'un système purement représentatif vers un système assorti de certains procédés de démocratie directe doit être mûrement pensée. Il n'est en effet pas certain que les risques inhérents à la technique référendaire ne puissent se retrouver également au niveau du droit de pétition renforcé.

⁽³³⁾ On peut imaginer l'exemple suivant: une personne organise une pétition en vue d'organiser un débat parlementaire (pétition « renforcée »); elle espère donc réunir un certain nombre de signatures (en fonction d'un seuil qui devra être défini par la Constitution ou en vertu de celle-ci), mais doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la qualité des signataires; admettons que cette personne n'arrive pas à recueillir le nombre requis, elle a alors toujours le loisir de présenter sa pétition, accompagnée des signatures qu'elle a pu recueillir, mais sous forme d'une pétition « classique »: le problème, c'est que pendant la campagne de récolte des signatures, un certain nombre de personnes (mineurs d'âge, étrangers hors Union européenne, ...) n'auront pas pu participer à la pétition (ou auront du signer la pétition séparément, sur des formulaires « de rattrapage »).

⁽³⁴⁾ Le droit de pétition « classique », véritable monument historique, ne serait plus qu'un instrument de seconde catégorie, réservé aux enfants, aux étrangers, aux gens de passage, à ceux qui ne bénéficient d'aucun relais associatif ou institutionnel, ...