

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN SENAAT

23 maart 2001

**DE POLITIEKE VERNIEUWING
DIRECTE DEMOCRATIE**
(Referendum, volksraadpleging,
volksinitiatief en petitieright)

VERSLAG

OVER DE BESPREKING VAN HET ADVIES
UITGEBRACHT DOOR
HET WETENSCHAPPELIJK COMITÉ

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

Voorgaande documenten :
DOC 50 **0797/1999-2000** :
001 : Interimverslag.
002 : Advies uitgebracht door het wetenschappelijk comité.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
ET SÉNAT DE BELGIQUE

23 maart 2001

**LE RENOUVEAU POLITIQUE
DÉMOCRATIE DIRECTE**
(Référendum, consultation populaire,
initiative populaire et droit de pétition)

RAPPORT

DE LA DISCUSSION SUR L'AVIS
DU
COMITÉ SCIENTIFIQUE

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

Documents précédents :
DOC 50 **0797/1999-2000** :
001 : Rapport intérimaire.
002 : Avis du comité scientifique.

**Samenstelling van de commissies op datum van indiening van het verslag /
Composition des commissions à la date du dépôt du rapport :****Kamer van volksvertegenwoordigers. — *Chambre des représentants***

Voorzitter / Président : Dirk Van der Maelen.

A. — Vaste leden / Membres titulaires

VLD	Filip Anthuenis, Georges Lenssen, Bart Somers.
CVP	Pieter De Crem, Joke Schauvliege.
Agalev-Ecolo	Zoé Genot, Kristien Grauwels.
PS	Claude Eerdekens, André Frédéric.
PRL FDF MCC	Daniel Bacquelaïne, Corinne De Permentier.
Vlaams Blok	Guy D'haeseleer.
SP	Dirk Van der Maelen.
PSC	Luc Paque.
VU&ID	Els Van Weert.

B. — Plaatsvervangers / Membres 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, N.
 Anne Barzin, Olivier Chastel, N.
 Koen Bultinck, Bert Schoofs.
 Dalila Douifi, Peter Vanvelthoven.
 Richard Fournaux, Jean-Jacques Viseur.
 Danny Pieters, Ferdy Willems.

Senaat. — *Sénat*

Voorzitter / Président : Armand De Decker.

A. — Vaste leden / Membres titulaires

VLD	Paul De Grauwe, Mimi Kestelijn-Sierens, Martine Taelman.
CVP	Mia De Schamphelaere, Erika Thijs, Hugo Vandenberghe.
PS	Jean-François Istasse, Philippe Mahoux.
PRL FDF MCC	Armand De Decker, Philippe Monfils.
Vlaams Blok	Jurgen Ceder.
SP	Myriam Vanlerberge.
Ecolo	Jacky Morael.
Agalev	Jacinta De Roeck.
PSC	René Thissen.

B. — Plaatsvervangers / Membres suppléants

André Geens, Jeannine Leduc, Iris Van Riet, Paul Wille.
 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, François Roelants du Vivier.
 Frank Creyelman, Gerda Staveaux-Van Steenberge.
 Chokri Mahassine, Fatma Pehliran.
 Macel Cheron, Marie Nagy.
 Meryem Kaçar, Frans Lozie.
 Georges Dallemagne, Clotilde Nyssens.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes 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

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en 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
CRIV :	Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)	CRIV :	Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRAVB :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRAVB :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers
 Bestellingen :
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tel. : 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.deKamer.be
 e-mail : alg.zaken@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
 Commandes :
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél. : 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.laChambre.be
 e-mail : aff.generales@laChambre.be

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft het advies van haar wetenschappelijk comité besproken tijdens haar vergaderingen van 27 november, 4 december en 11 december 2000 en 15 januari 2001.

**I. — INLEIDENDE UITEENZETTING
DOOR PROFESSOR JEAN DUJARDIN
NAMENS HET WETENSCHAPPELIJK COMITÉ**

« Heren Voorzitters,
Dames en Heren,

Mijn collega's en ikzelf zijn van oordeel dat het nuttig is als aanloop voor de besprekingen van het advies, een beknopt overzicht te geven van de werkwijze die werd gevolgd voor het opstellen van het advies alsmede de aandacht te vestigen op een aantal afwijkende opvattingen binnen het comité en op de knelpunten die nog dienen te worden opgelost wanneer uw assemblees zouden beslissen tot invoering van een of meer procédés van directe democratie.

Het leek ons in de eerste plaats aangewezen om, voorafgaand aan de eigenlijke bespreking van de diverse procédés, een omschrijving te geven van de begrippen die in het advies worden gehanteerd. Zo worden in een eerste hoofdstuk de begrippen referendum, volksraadpleging, volksinitiatief en petitie recht gedefinieerd met vermelding van de verschillende varianten, zoals daar zijn voor het referendum: het algemeen en het individueel referendum; het grondwetgevend, het wetgevend en het regelgevend referendum; het verplicht te houden of het facultatief te houden referendum. Het zijn stuk voor stuk begrippen die op tientallen plaatsen in het advies worden gebruikt en die een nauwkeurige begripsomschrijving vergen.

Het comité heeft ook geoordeeld er te moeten op wijzen dat met grote omzichtigheid moet worden omgegaan met de concepten uit het vergelijkend recht omdat de procédés die in andere landen bestaan, ingebed zijn in een specifieke staatsstructuur die niet steeds — zeg maar bijna nooit — overeenstemt met onze structuren.

In een tweede hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de criteria die kunnen worden gebruikt om uit te maken in hoeverre bepaalde procédés al dan niet de directe democratie bevorderen. Het is nuttig deze criteria voor ogen te hebben want al te veel worden de instrumenten van de directe democratie als alleszalmakend beschouwd.

Het eerste vraagstuk dat binnen het comité uitvoerig aan bod is gekomen — dit was ook reeds het geval tijdens de commissievergaderingen — is de vraag in hoeverre de besproken procédés van de directe demo-

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné l'avis de son comité scientifique lors de ses réunions des 27 novembre, 4 décembre et 11 décembre 2000 et du 15 janvier 2001.

**I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF FAIT,
AU NOM DU COMITÉ SCIENTIFIQUE,
PAR LE PROFESSEUR JEAN DUJARDIN**

« Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Mes collègues et moi-même estimons qu'il serait utile, en prélude à l'examen de l'avis, de donner un bref aperçu de la méthode de travail suivie pour rédiger cet avis ainsi que d'attirer l'attention sur certaines divergences de vues au sein du comité et sur les problèmes qui devraient encore être résolus si vos assemblées décidaient d'introduire un ou plusieurs procédés de démocratie directe.

En premier lieu, il nous a paru opportun, avant d'aborder la discussion proprement dite des divers procédés, de définir les notions utilisées dans l'avis. C'est ainsi que le chapitre I^{er} définit les notions de référendum, de consultation populaire, d'initiative populaire et de droit de pétition en mentionnant les différentes variantes, comme, par exemple, pour le référendum: le référendum général et individuel; le référendum constituant, législatif et réglementaire; le référendum à déclenchement obligatoire ou le référendum à déclenchement facultatif. Il s'agit d'autant de notions utilisées des dizaines de fois dans l'avis et qui requièrent une définition circonstanciée.

Le comité a également estimé devoir souligner qu'il convient de faire preuve de la plus grande circonspection en recourant aux concepts de droit comparé, dès lors que les procédés existant dans d'autres pays sont incrustés dans une structure étatique spécifique qui n'est pas toujours, sinon quasi jamais, comparable à nos structures.

Le chapitre II donne un aperçu des critères pouvant être utilisés pour évaluer dans quelle mesure certains procédés sont ou non de nature à promouvoir la démocratie directe. Il est utile de garder ces critères à l'esprit, les instruments de la démocratie directe étant par trop souvent considérés comme la panacée.

La première question abordée de façon détaillée au sein du comité — tel était également déjà le cas au cours des réunions de commission — a été celle de la constitutionnalité des procédés de démocratie directe.

cratie in overeenstemming zijn met de thans geldende bepalingen van de Grondwet. Deze aangelegenheid wordt uitvoerig behandeld in het derde hoofdstuk.

Zoals u weet, is dit een netelig vraagstuk. Laten wij elkaar goed begrijpen : het betreft hier niet de vraag in hoeverre de instrumenten van de directe democratie te rijmen zijn met de vertegenwoordigende democratie. Deze vraag kan eenstemmig bevestigend worden beantwoord. Het gaat echter wel om de vraag of het binnen de huidige grondwetsbepalingen kan. Daarover bestaat bij de expertengroep geen eensgezindheid.

Een eerste groep is van oordeel dat de Grondwet het momenteel niet mogelijk maakt op federaal vlak het referendum, noch de volksraadpleging te introduceren in de procedure voor de totstandkoming van welke norm ook. De collega's die deze opvatting voorstaan, gaan ervan uit dat het onderscheid tussen het referendum en de volksraadpleging over het al dan niet bindende karakter van het procédé fictief en kunstmatig is en dat dus voor de beide procédés een voorafgaande grondwetswijziging noodzakelijk is.

Een tweede groep is van oordeel dat wel een onderscheid moet worden gemaakt tussen het referendum en de volksraadpleging. Het referendum is juridisch bindend; de volksraadpleging is dit niet. Waarom zou de federale wetgever geen kaderwet kunnen aannemen waarin de procedure en de nadere regels worden vastgelegd voor het organiseren van een volksraadpleging over bepaalde aangelegenheden ? Behalve voor de aangelegenheden waarover geen referendum kan worden gehouden, is er volgens deze groep geen grondwettelijk of ander bezwaar dat een volksraadpleging zou worden georganiseerd om te peilen wat de bevolking denkt over een welbepaalde aangelegenheid. Deze leden vestigen er de aandacht op dat er een reeks onderwerpen zijn die in aanmerking komen voor een volksraadpleging en die niet rechtstreeks betrekking hebben op de totstandkoming van een wetgevende norm. Integendeel, in de meeste gevallen zal een volksraadpleging worden gehouden over algemene thema's die tot politieke keuzen nopen.

Voor alle duidelijkheid : er is wel eenstemmigheid over het feit dat voor het introduceren van het volksinitiatief en de hervorming van het petitierecht een voorafgaande grondwetsherziening noodzakelijk is.

In het vierde hoofdstuk komen de modaliteiten voor het houden van een referendum en een volksraadpleging aan bod. Het is de hoofdmoot van het advies. Vooraf moet hier worden opgemerkt dat er in een aantal gevallen geen eensgezindheid bestaat over sommige nadere regels, wegens de verschillende opvattingen binnen de expertengroep over de al dan niet verenigbaarheid van het houden van een referendum en een volksraadpleging met de huidige grondwetsbepalingen.

Ce point est développé de façon détaillée dans le chapitre III.

Comme vous le savez, il s'agit d'un problème épineux. Comprenons-nous bien : il ne s'agit pas de répondre à la question de savoir dans quelle mesure les instruments de la démocratie directe sont conciliables avec la démocratie représentative. Tout le monde est d'accord pour répondre par l'affirmative à cette question. Il s'agit plutôt de savoir si l'instauration de ces instruments est effectivement possible dans l'état actuel de la Constitution. Sur ce point, les avis sont partagés au sein du groupe d'experts.

Un premier groupe estime que, dans l'état actuel de la Constitution, il n'est possible d'introduire, au niveau fédéral, ni le référendum ni la consultation populaire dans quelque procédure normative que ce soit. Les collègues qui défendent cette thèse partent du principe que la distinction entre le référendum et la consultation populaire quant au caractère contraignant ou non du procédé est fictive et artificielle et que l'instauration de ces deux procédés requiert une révision préalable de la Constitution.

Un second groupe estime en revanche qu'il faut établir une distinction entre le référendum et la consultation populaire. Le référendum est juridiquement contraignant; la consultation populaire ne l'est pas. Pourquoi le législateur fédéral ne pourrait-il pas adopter une loi-cadre fixant la procédure et les modalités pour l'organisation d'une consultation populaire sur certaines matières ? Ce groupe estime que, hormis pour les matières qui ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum, rien, sur le plan constitutionnel ou autre, ne s'oppose à l'organisation d'une consultation populaire afin de connaître l'avis de la population sur une matière déterminée. Ces membres attirent l'attention sur le fait qu'il existe une série de matières qui peuvent faire l'objet d'une consultation populaire et qui ne concernent pas directement l'élaboration d'une norme législative. Au contraire, dans la plupart des cas, on organisera une consultation populaire sur des thèmes généraux impliquant des choix politiques.

Pour que les choses soient claires : il y a unanimité sur le fait qu'il faut réviser la Constitution pour instaurer l'initiative populaire et réformer le droit de pétition.

Le quatrième chapitre traite des modalités d'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire. C'est le point essentiel de l'avis. Il y a lieu de faire préalablement observer à cet égard que, dans un certain nombre de cas, certaines modalités ne font pas l'unanimité en raison des divergences de vues au sein du groupe d'experts au sujet de la compatibilité ou non de l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire avec les dispositions constitutionnelles actuelles.

I. Thema's waarover een referendum of volksraadpleging kan worden gehouden

De uitgesloten of delicate thema's

Wat de grondwetsbepalingen betreft

Er bestaat geen betwisting over het feit dat een grondwetgevend referendum maar kan worden ingevoerd na een herziening van de Grondwet met betrekking tot de herzieningsprocedure. Voor een volksraadpleging ligt het echter anders. Hier kan de vraag worden gesteld of de strikte procedureregels voor de herziening van de Grondwet ook verhinderen dat de bevolking via een volksraadpleging zou worden uitgenodigd om zich over een ontwerp van grondwetswijziging of een verklaring tot herziening van de Grondwet uit te spreken. Hierover bestaat binnen het comité geen eensgezindheid.

Wat de internationale verdragen en de grondrechten betreft

Het comité is van oordeel dat hierover een aanvullend onderzoek noodzakelijk is.

Wat de aangelegenheden betreft die niet tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren

Alle deskundigen zijn het eens dat voor de invoering van het regionaal referendum een grondwetswijziging nodig is. Volgens sommige deskundigen geldt dit ook voor de volksraadpleging. Anderen daarentegen denken dat een dergelijke voorafgaande herziening niet nodig is en dat men kan volstaan met een wijziging van de bijzondere wet.

Wat de persoonlijke aangelegenheden betreft

Hiervoor kan een referendum of een volksraadpleging niet worden aangewend. Een volksstemming moet betrekking hebben op algemene onderwerpen of op thema's die een voldoende aantal burgers aanbelangen.

Thema's waarvan de opportuniteit kan worden betwist

Hier moet worden opgemerkt dat er geen duidelijke rechtsregel of juridisch beginsel bestaat dat het voorleggen van een bepaald thema aan de bevolking verbiedt. De vraag naar de uitsluiting van bepaalde onderwerpen is in hoofdzaak een kwestie van politieke opportuniteit. Het komt aan de grondwetgever of de wetgever toe over die opportuniteit te oordelen. Sommige leden van het comité achten het van wezenlijk be-

I. Thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire

Les thèmes exclus ou délicats

En ce qui concerne les dispositions constitutionnelles

Personne ne conteste que le référendum constituant ne pourrait être instauré qu'après une révision de la Constitution en ce qui concerne la procédure de révision. Il en va toutefois autrement en ce qui concerne la consultation populaire. On peut se demander en l'occurrence si les strictes règles de procédure relatives à la révision de la Constitution empêchent aussi d'inviter la population à se prononcer, par le biais d'une consultation populaire, sur un projet de modification de la Constitution ou une déclaration de révision de la Constitution. Cette question ne fait pas l'objet d'un consensus au sein du comité.

En ce qui concerne les traités internationaux et les droits fondamentaux

Le comité estime que cette problématique requiert une analyse complémentaire.

En ce qui concerne les matières ne relevant pas du pouvoir fédéral

Tous les experts sont d'accord pour estimer qu'une révision de la Constitution est nécessaire pour instaurer un référendum régional. Certains estiment qu'il en va de même en ce qui concerne une consultation populaire à ce niveau. D'autres experts pensent quant à eux qu'une telle révision préalable n'est pas nécessaire et qu'une modification de la loi spéciale suffirait.

En ce qui concerne les questions personnelles

Un référendum ou une consultation populaire ne peut pas servir à trancher de telles questions. Une votation doit concerner des sujets généraux ou des thèmes qui intéressent un nombre suffisant de citoyens.

Thèmes dont on peut douter de l'opportunité

Il convient d'observer qu'il n'existe aucune règle de droit claire ni aucun principe juridique qui interdit de soumettre un thème déterminé à l'appréciation de la population. La question de l'exclusion de certains sujets relève avant tout de l'opportunité politique. C'est soit au constituant, soit au législateur qu'il appartient d'apprécier cette opportunité. Selon certains membres du comité, il est essentiel que le constituant se prononce lui-

lang dat de grondwetgever zelf die uitsluitingen zou bepalen gelet op hun belang en op de noodzaak er een jurisdictionele controle op uit te oefenen; andere leden zijn daarentegen van oordeel dat de gewone wetgever best bij machte is die uitsluitingen vast te leggen. Eén lid van het comité vestigt er de aandacht op dat omzichtig moet worden omgesprongen met het beperken van de thema's die aan de burgers kunnen worden voorgelegd want dergelijke uitzonderingen zouden bij de bevolking tot meer frustraties kunnen leiden, zodat het vertrouwen in de politiek veeleer wordt geschaad dan vergroot.

Tot slot moet worden gewezen op de verschillen tussen de referenda die er komen op initiatief van de overheden en de referenda die er komen op initiatief van een deel van de bevolking. In het eerste geval blijven de terzake verantwoordelijke overheden meester over de thema's die ter bevraging worden voorgelegd; in het andere geval kunnen alleen algemene voorschriften het « bevragebaar » veld afbakenen en ongewenste thema's weren.

Wat de communautaire thema's betreft

Een eerste groep thema's die door het comité werden onderzocht, zijn de communautaire thema's. In het Belgisch staatsbestel kan er weinig discussie over bestaan dat het onderwerpen van bepaalde communautair geladen thema's aan een volksstemming, kan leiden tot het verscherpen van de tegenstellingen tussen de verschillende gemeenschappen. Die communautaire aangelegenheden zijn een voorbeeld bij uitstek van gevallen waarin de politieke opportuniteit, en niet wetenschappelijke argumenten, de doorslag moeten geven wanneer men beslist een thema te behouden of uit te sluiten. Vanuit wetenschappelijk standpunt kunnen wel een aantal bedenkingen worden meegegeven. De verschillende pistes komen in het advies uitvoerig aan bod. Zo kan worden gedacht aan specifieke technieken om bepaalde groepen te beschermen.

Wat de aangelegenheden betreft waarvoor elke wetswijziging een bijzondere meerderheid vereist

Aangezien de bijzondere meerderheidsvereisten doorgaans gelden voor communautair gevoelige aangelegenheden, gelden hier dezelfde opmerkingen als die welke zojuist werden gemaakt voor de communautaire aangelegenheden.

Wat de fiscale en budgettaire thema's betreft

Een derde thema waarbij een opportuniteitsafweging noodzakelijk is, zijn de fiscale en budgettaire thema's. Fiscale aangelegenheden zijn in de meeste landen uit-

même sur ces exclusions compte tenu de leur importance et de la nécessité d'en assurer un contrôle juridictionnel. Pour d'autres membres ces exclusions pourraient, au contraire, être déterminées par le législateur ordinaire. Un membre du comité attire l'attention sur le fait qu'il conviendra de se montrer prudent si l'on veut limiter les thèmes susceptibles d'être soumis à l'appréciation de la population, car une telle limitation risque d'exacerber les frustrations de la population et, de ce fait, de diminuer la confiance dans la politique plutôt que de l'accroître.

Enfin, il convient de garder à l'esprit les différences qu'il y a entre les référendums initiés par les autorités publiques et ceux qui sont organisés à l'initiative d'une partie de la population. Dans le premier cas, des autorités publiques responsables conservent la maîtrise des thèmes soumis à la votation; dans le second, seules des règles générales peuvent délimiter le domaine « référendable » et écarter les thèmes indésirables.

Pour ce qui concerne les thèmes communautaires

Les thèmes communautaires constituent un premier groupe de thèmes examinés par le comité. Compte tenu de la structure de l'État belge, il est évident que l'on risque d'aggraver les antagonismes entre les communautés si l'on soumet certains thèmes à connotation communautaire à une votation. Ces matières communautaires constituent l'exemple par excellence des cas où c'est l'opportunité politique, et non les arguments scientifiques, qui doit être prépondérante pour décider de l'exclusion ou du maintien d'un thème. D'un point de vue scientifique, on peut néanmoins formuler un certain nombre d'observations. Les différentes pistes sont examinées en détail dans l'avis. C'est ainsi que l'on peut envisager de prévoir des techniques spécifiques pour protéger certains groupes.

En ce qui concerne les matières pour lesquelles toute modification légale requiert une majorité spéciale

Étant donné que les matières sensibles sur le plan communautaire ne peuvent généralement être modifiées que par des majorités parlementaires spéciales, les observations qui viennent d'être formulées au sujet des matières communautaires s'appliquent également en l'espèce.

En ce qui concerne les thèmes fiscaux et budgétaires

Les matières fiscales et budgétaires constituent un troisième thème qui nécessite une étude d'opportunité. Dans la plupart des pays, les matières fiscales ne peu-

gesloten van een volksstemming. De reden voor de uitsluiting is de terechte vrees dat de bevolking bij het referendum of de volksraadpleging nagenoeg steeds zal opteren voor een verlaging van de lasten terwijl zij van de overheid minstens eenzelfde dienstverlening zal eisen. Dergelijke raadplegingen zouden dan ook tot niet realistische verzoeken kunnen leiden die vervolgens moeilijk door de overheid kunnen worden ingewilligd en zodoende een averechts effect zouden hebben (de burger zou zich verder van de politiek afwenden). Toch moet worden aangestipt dat de uitsluiting van fiscale aangelegenheden niet als een universeel geldend beginsel kan worden vooropgesteld. Zo zijn fiscale aangelegenheden als onderwerp van een referendum niet uitgesloten in bepaalde staten van de Verenigde Staten en kunnen begrotingsmateries bij referendum aan de bevolking worden voorgelegd. Hier wijzen wij opnieuw op de eigenheid van het betrokken land en op het feit dat rekening moet worden gehouden met de aard van de samenleving waarin het referendum of de volksraadpleging wordt gehouden.

Wat de aangelegenheden betreft die niet tot de bevoegdheid van de federale wetgevende Kamers behoren

Hier is het comité van oordeel dat referenda en volksraadplegingen geen betrekking mogen hebben op zaken die tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht (de regering) of de rechterlijke macht behoren.

II. Wat het initiatiefrecht betreft voor het houden van een referendum en een volksraadpleging

Wat het initiatief voor het organiseren van een referendum of volksraadpleging betreft, kunnen twee systemen worden overwogen : enerzijds een volksstemming op initiatief van de overheid (hier is het comité van oordeel dat aan de regering best geen initiatiefrecht wordt toegekend) en anderzijds een volksstemming op initiatief van een deel van de bevolking. Praktische regels voor de stemming dienen door de overheid te worden bepaald, zoals bijvoorbeeld het minimumaantal handtekeningen dat moet worden bijeengebracht. In belangrijke mate betreft het hier een beleidsoptie, maar door het comité worden een aantal krachtlijnen aangereikt. Zo merkt het comité op dat er een handtekeningdrempel kan worden gesteld per deelgebied. De vraag of ook de deelgebieden de mogelijkheid moet worden geboden om in federale aangelegenheden een initiatief te nemen tot het organiseren van een volksstemming moet volgens het comité negatief worden beoordeeld.

La raison de cette exclusion réside dans la crainte, tout à fait légitime, que la population se prononce presque toujours, dans le cadre du référendum ou de la consultation populaire, pour une réduction des charges qui pèsent sur elle, tandis qu'elle exigera en même temps le maintien ou l'amélioration des services assurés par les pouvoirs publics. Il s'ensuit que de telles consultations populaires susciteraient des demandes irréalisables auxquelles les pouvoirs publics pourraient difficilement donner suite et auraient dès lors l'effet contraire (à savoir de détourner davantage le citoyen de la politique). Il y a toutefois lieu de noter que l'exclusion des matières fiscales ne peut être présentée comme un principe universel. C'est ainsi que les matières fiscales peuvent faire l'objet d'un référendum dans certains états des États-Unis et que des questions budgétaires peuvent être soumises à la population par référendum. Il convient, à cet égard, de mettre à nouveau l'accent sur la spécificité du pays concerné et de tenir compte, à cet égard, du type de société dans laquelle le référendum ou la consultation populaire sont organisés.

En ce qui concerne les matières qui ne relèvent pas de la compétence des Chambres législatives fédérales

Le comité estime à cet égard que les référendums et les consultations populaires ne peuvent porter sur des matières qui relèvent du pouvoir exécutif (gouvernement) ou judiciaire.

II. En ce qui concerne le droit d'initiative pour l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire

En ce qui concerne l'initiative d'organiser un référendum ou une consultation populaire, deux systèmes peuvent être envisagés : d'une part, une votation à l'initiative des pouvoirs publics (le comité estime en l'occurrence qu'il est préférable de ne pas octroyer de droit d'initiative au gouvernement) et, d'autre part, une votation à l'initiative d'une partie de la population. Il reviendrait aux pouvoirs publics de fixer les modalités pratiques du vote, telles que le nombre minimum de signatures à recueillir. S'il s'agit dans une large mesure d'une option politique, le comité définit néanmoins quelques lignes de force à cet égard. C'est ainsi qu'il fait observer que l'on pourrait fixer un nombre minimum requis de signatures par entité fédérée. Le comité estime qu'il convient de répondre par la négative à la question de savoir s'il y a lieu de permettre aussi aux entités fédérées de prendre une initiative en vue d'organiser une votation en ce qui concerne des matières fédérales.

III. Wat de frequentie betreft voor het houden van een referendum of volksraadpleging

Evenals de vraag naar de uitgesloten thema's en het initiatiefrecht, is de problematiek van de frequentie van de referenda en volksraadplegingen in belangrijke mate een politiek vraagstuk. Ook hier reiken binnenlands en buitenlands wetenschappelijk onderzoek en de ervaringen op gemeentelijk vlak een aantal aandachtspunten aan. Wat de concrete invulling van de beperkingen inzake de frequentie betreft, kunnen een aantal grote lijnen worden geformuleerd. Dit wordt uitvoerig in het advies besproken. Zo moet er eveneens in worden voorzien dat geen referenda of volksraadplegingen kunnen worden gehouden tijdens een bepaalde periode voor federale verkiezingen, zo niet zou de volksbevraging kunnen uitmonden in een politiek opbod en als een vorm van verkiezingspropaganda worden misbruikt.

IV. Wat de vraagstelling betreft

De problematiek van de vraagstelling is ongetwijfeld een van de belangrijkste punten van de onderzochte nadere regels. Bovendien vertoont die problematiek verschillende deelaspecten. Vijf problemen springen daarbij in het oog :

1) Welke vertekeningen in de verdeling van de antwoorden kunnen zich voordoen bij het soort vragen dat in referenda en volksraadplegingen van toepassing is ?

2) Hoe ernstig zijn die vertekeningen bij referenda en volksraadplegingen ? Kunnen zij invloed hebben op de vaststelling van de meerderheid en minderheid ?

3) Moet de vraag in een referendum en volksraadpleging met « ja » of « neen » te beantwoorden zijn ?

4) Moet de vraagstelling in een referendum en volksraadpleging tot één onderwerp worden beperkt ?

5) Aan welke kwalitatieve vereisten moet de vraagstelling voldoen ?

De problemen die in deze vijf vraagpunten worden opgesomd, zijn zeer uitvoerig behandeld in het advies. De collega's die het best vertrouwd zijn met de sociologie en de politicologie hebben een grote inspanning geleverd om op elk van deze vragen een antwoord te geven zodanig dat dit moeilijke punt van de vraagstelling ons inziens sterk verhelderend is.

III. En ce qui concerne la fréquence d'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire

À l'instar de la question des thèmes exclus et du droit d'initiative, le problème de la fréquence des référendums et des consultations populaires revêt dans une large mesure un caractère politique. À cet égard aussi, les études scientifiques et les expériences réalisées au niveau national et international permettent toutefois d'établir un certain nombre de lignes directrices et de priorités. On peut définir certaines lignes de force en ce qui concerne les mesures concrètes à prendre pour limiter la fréquence. Cette question fait l'objet d'un examen approfondi dans l'avis. C'est ainsi qu'il conviendrait aussi de prévoir qu'aucun référendum ni aucune consultation populaire ne peuvent être organisés au cours d'une période donnée précédant la tenue d'élections fédérales, sans quoi le questionnement populaire pourrait faire l'objet d'une surenchère politique et être réduit à un instrument de propagande électorale.

IV. En ce qui concerne la formulation de la question

La formulation de la question constitue incontestablement une des principales modalités qui sont examinées en l'occurrence. Cette modalité présente en outre plusieurs aspects. Cinq problèmes se posent en l'occurrence :

1) Quelles distorsions la répartition des réponses peut-elle présenter pour le type de questions posées dans le cadre de référendums et de consultations populaires ?

2) Quelle est la gravité de ces distorsions dans le cas de référendums et de consultations populaires ? Peuvent-elles influencer la détermination des majorités et minorités ?

3) Doit-il être possible de répondre par « oui » ou par « non » à la question posée lors d'un référendum ou d'une consultation populaire ?

4) Les questions posées dans le cadre d'un référendum ou d'une consultation populaire doivent-elles se limiter à un seul sujet ?

5) À quelles conditions qualitatives la formulation de la question doit-elle satisfaire ?

L'avis contient une analyse approfondie des problèmes évoqués dans ces cinq questions. Les collègues les plus familiarisés avec la sociologie et la politologie se sont efforcés de répondre à chacune de ces questions, de sorte que ce point délicat de la formulation de la question nous paraît très éclairant.

V. Wat de deelname betreft aan referenda en volksraadplegingen

Een belangrijk aspect in het kader van de volksbevraging houdt verband met de vraag of in een stemrecht dan wel in een opkomstplicht moet worden voorzien. Een aantal leden van het comité is van oordeel dat die vraag bij referenda nauw verbonden is met de vraag naar de stemplicht bij verkiezingen en anderzijds een opkomstplicht bij volksraadplegingen weinig zin heeft gelet op het niet-bindende karakter van de volksstemming.

Tot besluit is het comité van oordeel dat zo de opkomstplicht wordt afgeschaft voor de verkiezingen, een dergelijke verplichting wegens de noodzaak van coherentie van het rechtssysteem voor referenda en volksraadplegingen niet meer kan worden behouden.

Mocht de opkomstplicht voor de verkiezingen worden behouden, dan is het comité verdeeld over de vraag of die plicht moet worden uitgebreid tot de referenda of de volksraadplegingen. Hier komt opnieuw het onderscheid tot uiting tussen het juridische gehalte van een referendum en een volksraadpleging. Mocht men van mening zijn dat dit verschil inderdaad bestaat, dan zou de kiesbevoegdheid naar gelang van het geval eventueel op verschillende wijzen kunnen worden gedefinieerd. Voor de volksraadpleging zou de kiesbevoegdheid eventueel kunnen worden uitgebreid tot de sinds een bepaalde tijd in België verblijvende vreemdelingen of tot jongeren tussen 16 en 18 jaar.

Wat de opkomstdrempel betreft stelt het comité vast dat er daarvoor geen absolute regels bestaan en dat in dit verband een participatiequorum kan worden gesteld per deelgebied.

VI. Wat het participatie- en meerderheidsquorum betreft

Sommige leden van het wetenschappelijk comité hebben bedenkingen bij de haalbaarheid en de werkbaarheid van de volksbevraging op federaal niveau, gelet op de communautair verscheiden samenstelling van de bevolking. Die leden zijn met name beducht voor de communautaire conflicten die door dergelijke referenda en volksraadplegingen in de hand kunnen worden gewerkt. Indien tot invoering van een referendum of volksraadpleging op federaal niveau wordt besloten, valt te benadrukken dat ook het hanteren van een gewone goedkeuringsmeerderheid tot communautaire spanningen kan leiden. Er moet worden nagedacht over de opportuniteit te voorzien in mechanismen tot bescherming van bepaalde groepen van de bevolking.

V. En ce qui concerne la participation aux référendums et aux consultations populaires

Un aspect important dans le cadre des questionnements populaires a trait à la question de savoir s'il faut prévoir un droit de vote ou une obligation de participer. Un certain nombre de membres du comité estime qu'en ce qui concerne les référendums, cette question est étroitement liée à la question de l'obligation de vote lors des élections et que, d'autre part, cela a peu de sens de rendre la participation aux consultations populaires obligatoire, étant donné le caractère non contraignant de ces votations.

En guise de conclusion, le comité estime qu'en cas de suppression de l'obligation de participer aux élections, une telle obligation ne pourrait pas non plus être maintenue, pour des raisons de cohérence du système juridique, pour les référendums ni pour les consultations populaires.

En cas de maintien de l'obligation de participer aux élections, le comité est divisé sur la question de savoir si une telle obligation doit être étendue aux référendums ou consultations populaires. Se pose dès lors à nouveau la question de la différence de portée juridique entre le référendum et la consultation population. Si l'on devait considérer qu'il existe effectivement une différence, la qualité d'électeur pourrait éventuellement être définie différemment selon le cas. Pour la consultation populaire, cette qualité d'électeur pourrait éventuellement être étendue aux étrangers résidant en Belgique depuis un certain laps de temps ou aux jeunes entre 16 et 18 ans.

En ce qui concerne le seuil de participation, le comité constate qu'il n'existe pas de règles absolues en la matière et que l'on pourrait fixer un quorum de participation par entité fédérée.

VI. En ce qui concerne la participation et le quorum de majorité

Certains membres du comité scientifique doutent qu'il soit possible d'organiser des questionnements populaires au niveau fédéral, compte tenu du fait que la population belge est composée de plusieurs communautés. Ces membres craignent notamment que de tels référendums et consultations populaires donnent lieu à des conflits communautaires. Si l'on décide d'instaurer le référendum ou la consultation populaire au niveau fédéral, il faut souligner que le recours à une majorité simple peut aussi donner lieu à des tensions communautaires. Il faut réfléchir à l'opportunité de prévoir des mécanismes destinés à protéger certains groupes de la population.

VII. Wat de uitgaven betreft voor het houden van een referendum of volksraadpleging

Het comité heeft zich daarbij vooral gespiegeld aan de regeling die bestaat in de provincie Québec. Dat wil zeggen dat eens de beslissing is gevallen om een volksstemming te houden over een bepaald vraagstuk er twee comités worden opgericht, een ja-comité en een neen-comité. Tijdens de campagne mogen de door de wet bedoelde uitgaven voor elk comité alleen onder het toezicht van een officiële ambtenaar van dat comité worden toegekend. Het bedrag dat elk van de comités mag uitgeven, is beperkt naargelang het aantal ingeschreven kiezers. Die uitgaven worden gedaan door een « fonds » dat de sommen omvat uit bijdragen van de kiezers (beperkt tot een bepaald bedrag) alsmede van de politieke partijen en eventuele subsidies van de « Assemblée nationale ». Na de volksraadpleging wordt door elke officiële ambtenaar van het ja- of neen-comité een verslag bekendgemaakt waarin de aan het fonds overgemaakte bedragen en de gedane uitgaven worden vermeld.

VIII. Wat de voorlichtingscampagne betreft

De noodzaak van een voorafgaande en volledige informatieverstrekking aan de burgers die aan het referendum of de volksraadpleging deelnemen, is een vanzelfsprekendheid. De informatiecampagne moet de bevolking aangaande het voorgelegde probleem alle nuttige en toelichtende informatie verstrekken opdat elke burger na afweging van de voor- en nadelen van de verschillende opties een standpunt zou kunnen bepalen. De informatie moet volgens een aantal leden van het comité een combinatie zijn van de overheidsinformatie en de informatie van de voor- en tegenstanders.

IX. Wat de controle op de nadere regels van de referenda en volksraadplegingen betreft

Wat deze aangelegenheid betreft, dient te worden opgemerkt dat in de schoot van het comité geen eensgezindheid bestaat omtrent de aard van de instanties die met de controle moeten worden belast. Drie soorten instellingen kunnen hiervoor theoretisch in aanmerking komen : de rechtscolleges, met name het Arbitragehof en de Raad van State; de gevestigde politieke organen; de parlementaire assemblees of een op te richten onafhankelijk orgaan, bijvoorbeeld een federale adviescommissie voor referenda en volksraadplegingen die desgevallend zou kunnen bestaan uit personen uit de academische wereld, politici en magistraten.

VII. En ce qui concerne les dépenses afférentes à l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire

Sur ce plan, le comité s'est principalement inspiré de la législation en vigueur dans la province du Québec, où, une fois que la décision est prise de soumettre à la consultation populaire une question précise, deux comités sont constitués : un comité du « oui » et un comité du « non ». Pendant la campagne, les dépenses visées par la loi ne peuvent être consenties, pour chaque comité, que sous l'égide de l'agent officiel de ce comité. Chaque comité ne peut dépenser qu'à concurrence d'un plafond fixé en fonction du nombre d'électeurs inscrits. Ces dépenses sont effectuées au départ d'un « fonds » qui est alimenté par les contributions des électeurs (limitées à un certain montant) et des partis politiques ainsi que par d'éventuelles subventions versées par l'Assemblée nationale. Après la consultation populaire, chaque agent officiel rend public un rapport reprenant les sommes versées au fonds et les dépenses réalisées grâce à ce fonds.

VIII. En ce qui concerne la campagne d'information

Il est évident qu'il est nécessaire que les citoyens participant à un référendum ou à une consultation populaire soient informés préalablement et complètement. La campagne d'information doit fournir à la population tous renseignements utiles et éclairants sur le problème soulevé, afin de permettre aux citoyens de prendre position après avoir apprécié les avantages et les inconvénients de chaque option. Un certain nombre de membres du comité estiment que les informations devraient englober des informations officielles ainsi que des informations émanant des partisans du « oui » et des partisans du « non ».

IX. En ce qui concerne le contrôle exercé sur les modalités des référendums et des consultations populaires

En ce qui concerne cette question, on observera que la nature des instances qui doivent être chargées de ce contrôle ne fait pas l'unanimité au sein du comité. Trois types d'instances peuvent, en théorie, être prises en considération : les juridictions, à savoir la Cour d'arbitrage et le Conseil d'État; les organes politiques constitués; les assemblées parlementaires ou un organe indépendant à créer, par exemple une commission consultative fédérale pour les référendums et les consultations populaires, qui pourrait être composée, le cas échéant, d'universitaires, de politiques et de magistrats.

Inzake de controle moet een onderscheid worden gemaakt tussen de controle van de formele aard enerzijds en de substantiële controle anderzijds.

Het is voornamelijk met betrekking tot het orgaan dat moet instaan voor de substantiële controle dat de meningen sterk uiteenlopen. De substantiële controle is de controle die betrekking heeft op de inhoudelijke waarde van de vraag die aan de bevolking wordt voorgelegd. Naast het toezicht op de geldigheid van de vraag moet met name worden onderzocht of de vraag betrekking heeft op thema's die niet uitgesloten zijn of op onderwerpen die behoren tot de bevoegdheid van een bestuursniveau waarop het referendum of de volksraadpleging wordt georganiseerd. Er dient ook toezicht te worden uitgeoefend op de kwaliteit van de vraagstelling. Dit komt in het advies uitvoerig aan bod.

In een vijfde hoofdstuk worden de nadere regels behandeld voor het houden van een volksinitiatief. Het verschil met het referendum is dat bij een volksinitiatief het voorstel uitgaat van de bevolking en een vooraf vastgesteld aantal burgers het initiatief neemt voor het opstellen van een voorstel met betrekking tot een bepaalde materie waarvoor een van tevoren vastgesteld aantal handtekeningen vereist is om het verplicht op de agenda te brengen van het wetgevend orgaan. Het comité is eenparig van oordeel dat indien men de rechtsfiguur van het volksinitiatief wenst in te voeren, de Grondwet daarin dient te voorzien, onder meer door een wijziging van artikel 75 (ingeval het gebeurt op wetgevend vlak) of van artikel 195 (wanneer het gebeurt op grondwetgevend vlak). Een wijziging van de Grondwet is ons inziens echter onvoldoende, ook de wetgever dient de modaliteiten van het initiatiefrecht nader te bepalen. Dit zal onder meer betrekking moeten hebben op onderwerpen die voor een volksinitiatief niet in aanmerking komen, op het aantal handtekeningen dat moet worden verzameld en op de procedure die moet worden gevolgd, alsmede de waarborgen bij de behandeling van het verzoek.

In het laatste en zesde hoofdstuk komt het petitie-recht aan bod. In dit verband komen twee opvattingen naar voor. Een minimalistische visie inzake de aanpassing van het petitie-recht en een maximalistische visie of het versterkte petitie-recht. In de eerste opvatting dienen twee beperkende voorschriften te worden gewijzigd: enerzijds de opheffing van het verbod voor privé-verenigingen en groepen om verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen; anderzijds de opheffing van het verbod om in persoon of mondeling verzoekschriften aan de Kamers aan te bieden. Hier moet worden vermeld dat artikel 28 van de Grondwet zou kunnen worden aangepast om het verbod voor privé-verenigingen om verzoekschriften in te dienen op te heffen.

In de maximalistische visie of het versterkte petitie-recht dient het petitie-recht te worden aangepast om de

En ce qui concerne le contrôle, il y a lieu d'établir une distinction entre le contrôle formel et le contrôle substantiel.

Les divergences de vues semblent surtout porter sur l'organe qui doit être chargé d'exercer le contrôle substantiel. Le contrôle substantiel est celui qui porte sur la valeur intrinsèque de la question qui sera soumise à la population. Il convient d'examiner, parallèlement au contrôle de la validité de la question, si la question a trait à des thèmes qui ne sont pas exclus et à des sujets qui relèvent de la compétence du niveau de pouvoir auquel le référendum ou la consultation populaire sont organisés. Il faut également contrôler la qualité de la formulation de la question. Ce point est traité de manière circonstanciée dans l'avis.

Un cinquième chapitre traite des modalités de la tenue d'une initiative populaire. La différence avec le référendum consiste en ce que, dans ce cas, la proposition émane de la population, en ce sens qu'un nombre prédéterminé de citoyens prennent l'initiative de rédiger une proposition concernant une matière donnée, proposition qui doit recueillir un nombre préalablement fixé de signatures pour que la question soit obligatoirement inscrite à l'ordre du jour de l'organe législatif. Le comité estime à l'unanimité que si l'on souhaite instaurer la procédure de l'initiative populaire, il est nécessaire de l'inscrire dans la Constitution, notamment en modifiant l'article 75 (pour ce qui concerne l'initiative populaire ayant une portée législative) et l'article 195 (pour ce qui concerne l'initiative populaire ayant une portée constitutionnelle). Nous estimons toutefois qu'il ne suffit pas de modifier la Constitution: le législateur devra lui aussi préciser les modalités de l'exercice du droit d'initiative. Ces modalités devront notamment déterminer les matières qui ne peuvent pas faire l'objet d'une initiative populaire, fixer le nombre de signatures à réunir, déterminer la procédure à suivre et prévoir les garanties requises pour l'examen de la demande.

Le sixième et dernier chapitre traite du droit de pétition. Les membres du comité sont partagés entre deux conceptions, à savoir une vision minimaliste en ce qui concerne l'adaptation du droit de pétition et une vision maximaliste visant à renforcer le droit de pétition. La première conception préconise la modification de deux dispositions limitant le droit de pétition, à savoir, d'une part, la suppression de l'interdiction faite aux associations privées et aux groupements (d'intérêts) de présenter des pétitions en nom collectif et, d'autre part, la suppression de l'interdiction de présenter des pétitions aux Chambres en personne ou de vive voix. Signalons que l'article 28 de la Constitution pourrait être adapté pour supprimer l'interdiction faite aux associations privées de présenter des pétitions.

Dans le cadre de la vision maximaliste ou du droit de pétition renforcé, il convient d'adapter le droit de pétition

burger toe te laten het wetgevende orgaan te interpellieren of voorstellen te doen op wetgevend vlak. Het is tijdens de besprekingen in uw commissie herhaaldelijk gezegd dat een invoering van een dergelijke vorm van petitierecht een wijziging van de Grondwet noodzakelijk maakt omdat die regeling zich niet verdraagt met het representatieve stelsel zoals dit thans bestaat. Indien de Kamers in de toekomst de Grondwet wensen te wijzigen om het versterkte petitierecht mogelijk te maken, zullen nog een aantal nadere regels bij wet moeten worden vastgelegd.

Volledigheidshalve vestigen wij er uw aandacht op dat bij het advies ook nog vier bijlagen zijn opgenomen over de thema's waarover een referendum kan worden georganiseerd, over de vraag of een opkomstplicht moet gelden bij referenda, over het verschil tussen volksraadplegingen en opiniepeilingen en over de deliberatieve polls of de volksvergadering-survey.

Het zijn stuk voor stuk werkinstrumenten die als onderbouw hebben gediend voor dit advies, maar die als geheel en onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende auteur bij het advies zijn gevoegd.

Dit zijn, Heren Voorzitters, Dames en Heren, de belangrijkste punten die in het advies van de expertengroep zijn terug te vinden. ».

II. — REACTIES OP DE INLEIDENDE UITEENZETTING VAN PROFESSOR DUJARDIN

Mevrouw Corinne De Permentier (PRL FDF MCC — Kamer) drukt haar tevredenheid uit over het zeer waardevolle advies dat vandaag voorligt. Zij verwijst hierbij naar het wetsvoorstel tot instelling van de volksraadpleging op federaal niveau (DOC 50 0852/001) dat door haar fractie werd ingediend op 29 augustus 2000. Zij stelt vast dat twee leden van het wetenschappelijk comité van mening zijn dat een grondwetswijziging niet noodzakelijk is om een federale volksraadpleging mogelijk te maken. Graag kreeg zij meer uitleg over dit standpunt : menen de voornoemde professoren dat enkel de algemene oriëntaties van het federale beleid onderwerp kunnen vormen van een volksraadpleging of kan ook de instemming van de bevolking met wetsontwerpen en wetsvoorstellen worden nagegaan, met andere woorden kan de volksraadpleging een etappe vormen in de goedkeuringsprocedure van ontwerpen en voorstellen, zoals voornoemd wetsvoorstel beoogt ?

Vervolgens wenst de spreekster in te gaan op de door het comité gesignaleerde risico's op communautarisering van bepaalde vragen. Zij is van mening dat deze risico's beperkt zijn : daarom voorziet het wetsvoorstel in geen enkele beperking van de vragen die aan de bevolking mogen worden voorgelegd. Bovendien bepaalt het wetsvoorstel in artikel 2 dat de in artikel 4 van de Grondwet voorziene bijzondere dubbele meerderheid vereist is,

afin de permettre au citoyen d'interpeller l'organe législatif ou de faire des propositions en matière législative. Il a été répété à plusieurs reprises au cours des discussions en commission que l'introduction d'une telle forme de droit de pétition requiert une révision de la Constitution dès lors que ce système n'est pas compatible avec le système représentatif tel qu'il existe actuellement. Si les Chambres souhaitent modifier un jour la Constitution en vue d'instaurer le droit de pétition renforcé, un certain nombre de modalités devront être fixées par une loi.

Dans un souci d'exhaustivité, nous attirons votre attention sur le fait que l'avis comporte quatre annexes concernant les thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum, concernant la question de savoir si la participation aux référendums doit être obligatoire, concernant la différence entre consultations populaires et sondages d'opinion et concernant le sondage délibératif.

Il s'agit là d'instruments de travail qui ont servi de fondement à l'avis, mais qui ont été joints à l'avis comme formant un tout et sous la responsabilité de leur auteur.

Tels sont, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, les principaux points figurant dans l'avis donné par le groupe. ».

II. — RÉACTIONS À L'EXPOSÉ DU PROFESSEUR DUJARDIN

Mme Corinne De Permentier (PRL FDF MCC — Chambre) se félicite de l'avis très précieux qui a été remis à la commission. Elle renvoie à cet égard à la proposition de loi visant à instituer la consultation populaire au niveau fédéral (DOC 50 0852/001) qui a été déposée par son groupe politique le 29 août 2000. Elle constate que deux membres du comité scientifique estiment qu'il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution pour permettre l'instauration de la consultation populaire. Elle demande des explications complémentaires à ce sujet : les professeurs précités estiment-ils que seules les orientations générales de la politique fédérale peuvent faire l'objet d'une consultation populaire ou peut-on également vérifier si la population adhère à des projets ou propositions de loi ? En d'autres termes, la consultation populaire peut-elle devenir une étape dans le processus d'adoption de projets et de propositions de loi, comme le prévoit la proposition de loi précitée ?

L'intervenante tient ensuite à aborder la question des risques de communautarisation de certaines questions, risques qui ont été évoqués par le comité. Elle estime que ces risques sont limités. La proposition de loi ne prévoit dès lors aucune limitation en ce qui concerne les questions susceptibles d'être posées à la population. La proposition de loi prévoit en outre, en son article 2, que la double majorité spéciale prévue à l'article 4 de la Cons-

wanneer de wetgever het initiatief neemt voor een volksraadpleging. Zijn de voornoemde professoren het ermee eens dat deze garantie redelijk en voldoende is of verkiezen zij integendeel een gewone meerderheid ?

De PRL FDF MCC-fractie beseft dat een grondwetswijziging noodzakelijk is om het referendum mogelijk te maken; bovendien is de fractie het eens met dit standpunt en is zij al jaren vragende partij. Concreet echter is de enige mogelijkheid in deze zittingsperiode het goedkeuren van een kaderwet waardoor de volksraadpleging mogelijk wordt gemaakt. De spreekster richt zich tot de andere fracties : zijn deze akkoord om nu te legifereren op basis van genoemd wetsvoorstel ? Zij stelt voor om de tekst van het wetsvoorstel verder te bestuderen en daarna het politieke debat te voeren in de commissie voor de Binnenlandse Zaken.

De heer Claude Eerdekens (PS — Kamer) benadrukt dat de PS-fractie gehecht blijft aan het principe van de vertegenwoordigende democratie. De introductie van het referendum in het wetgevend arsenaal is niet wenselijk, voornamelijk omwille van het risico op communautaire spanningen en op het daaruit voortvloeiende mogelijke uiteenvallen van de Belgische Staat. De spreker waarschuwt eveneens voor de risico's op demagogische en emotionele ontsporingen, evenals op de plebiscitaire tendens van een dergelijk mechanisme.

Hij stelt trouwens vast dat de regeringsverklaring expliciet bepaalt dat de grondwetsartikelen betreffende het referendum niet voor herziening vatbaar werden verklaard.

Nochtans acht de PS het noodzakelijk om de burgers meer te betrekken bij het politieke leven. Vanuit dit perspectief dient het petitie-recht te worden geherwaardeerd en gemoderniseerd opdat het zou evolueren naar een vorm van parlementair debat op initiatief van de bevolking.

De PS-fractie staat eveneens open voor de ontwikkeling van de volksraadpleging op de verschillende machtsniveaus en meer bepaald op het lokale niveau. Nochtans acht de fractie een volksraadpleging op federaal niveau niet opportuun, en zulks om dezelfde redenen als die ingeroepen voor het referendum.

De heer Eerdekens wenst in dit verband eveneens het kostenprobleem aan te halen : dit situeert zich vooral op het lokale niveau. De gemeenten dienen nu reeds bij te dragen in de kosten van de verkiezingen voor de niveaus boven de gemeente; daarbij zullen dan nog de uitgaven moeten worden geteld voor de geschetste initiatieven. Men kan zich afvragen of elke burger daarvoor wel dient te betalen. De spreker verdedigt het principe van beslissers-betaler, temeer daar de gemeente-financiën er steeds penibeler aan toe zijn, men denke maar aan de politiehervorming.

Ten slotte wenst de spreker een kanttekening te maken bij de eventuele financiering door derden. In hun

titution est requise lorsque le législateur prend l'initiative d'organiser une consultation populaire. Les professeurs précités estiment-ils également que cette garantie est raisonnable et suffisante ou préfèrent-ils au contraire que la décision soit prise à la majorité simple ?

Le groupe PRL FDF MCC sait pertinemment qu'il faut modifier la Constitution pour instaurer le référendum; le groupe est en outre acquis à cette idée et réclame depuis plusieurs années une initiative en ce sens. Toutefois, au cours de la présente législature, la seule possibilité est de voter une loi cadre permettant l'organisation de consultations populaires. L'intervenante s'adresse aux autres groupes politiques : acceptent-ils de légiférer sur la base de la proposition de loi précitée ? Elle propose de continuer l'examen du texte de cette proposition de loi et d'organiser ensuite le débat en commission de l'Intérieur.

M. Claude Eerdekens (PS — Chambre) souligne que son groupe reste attaché au principe de la démocratie représentative. L'introduction du référendum dans l'arsenal législatif n'est pas souhaitable, surtout en raison du risque de déclenchement de tensions communautaires et du risque de délitescence de l'État belge qu'elles impliquent. L'intervenant met également en garde contre les risques de dérives démagogiques et émotionnelles, ainsi que contre la tendance d'utiliser cette procédure pour obtenir un plébiscite.

Il rappelle d'ailleurs que la déclaration gouvernementale précise de manière explicite que les dispositions constitutionnelles relatives au référendum n'ont pas été déclarées sujettes à révision.

Le PS estime néanmoins indispensable d'associer les citoyens plus étroitement à la vie politique. De ce point de vue, le droit de pétition doit être revalorisé et modernisé, de façon à se muer progressivement en une forme de débat parlementaire d'initiative populaire.

Le groupe PS est également favorable au recours à la consultation populaire aux différents niveaux de pouvoir, et plus particulièrement au niveau local. Il n'estime toutefois pas opportun d'organiser une consultation populaire au niveau fédéral, et ce, pour les raisons déjà invoquées à propos du référendum.

M. Eerdekens tient également à attirer l'attention sur le problème du coût, qui se pose surtout au niveau local. Les communes, qui doivent d'ores et déjà contribuer au financement des élections organisées aux niveaux supérieurs, devront en effet supporter en sus les dépenses nécessitées par les initiatives évoquées. On peut se demander si chaque citoyen doit vraiment contribuer à ce coût. L'intervenant défend le principe du décideur-payeur, d'autant que les finances communales sont de plus en plus mises à mal (il suffit de songer à la réforme des polices).

Enfin, l'intervenant tient à faire une remarque sur le financement éventuel par des tiers. Dans leur rapport,

verslag wijzen de leden van het wetenschappelijk comité erop dat in Californië tot 85 % van de kosten worden gedragen door ondernemingen. Welnu dit is volgens de spreker een ongezonde toestand : het is onaanvaardbaar dat kapitaalkrachtige groepen op die manier disproportioneel veel invloed hebben ten opzichte van de gemiddelde burger; doordat zij publiciteitsspotjes kunnen betalen in kranten, op televisie enz. worden de resultaten vervalst.

De heer Lozie (Agalev — Senaat) gaat in op het principe van de sperperiode, waarbij de genoemde initiatieven worden uitgesloten gedurende een bepaalde periode voorafgaand aan de verkiezingen. De spreker onderschrijft dit principe. Hij neemt verder aan dat dit principe geldt voor alle verkiezingen. Het zou immers zeer handig zijn om vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen een federaal referendum te organiseren over een federaal thema maar zodoende toch invloed uit te oefenen op deze verkiezingen. De spreker leidt hieruit af dat voormeld principe dient te gelden voor elk bevoegdheidsniveau.

Professor Veny wenst vooraf enige verduidelijking te brengen aangaande de verschillende standpunten in het wetenschappelijk comité en meer bepaald betreffende de grondwettelijkheid van de volksraadpleging. Hij benadrukt dat van de acht leden van het comité slechts vijf leden, en met name alleen de juristen, zich hebben uitgesproken over deze grondwettelijkheid. De professoren Vény en Dujardin maken hierbij een strikt onderscheid, zowel juridisch als praktisch, tussen referendum en volksraadpleging, terwijl de professoren Dumont, Scholsem en Verdussen van mening zijn dat een dergelijk onderscheid fictief en kunstmatig is. Laatstgenoemden menen eveneens dat de volksraadpleging niet zomaar als niet bindend kan worden beschouwd. De spreker wijst er echter op dat de ervaring heeft geleerd dat de lokale bestuurders de resultaten van een volksraadpleging soms naast zich neerleggen : hij verwijst bijvoorbeeld naar de volksraadpleging die plaats had te Boechout, waarbij een grote meerderheid zich uitsprak tegen de inplanting van een bibliotheek. Daarnaast verwijst hij eveneens naar het bundel dat werd opgesteld door de juridische diensten van de Kamer.

De voornoemde professoren Dumont c.s. benadrukken eveneens dat artikel 41 van de Grondwet werd herzien om de lokale volksraadpleging mogelijk te maken. Professor Veny echter wijst erop dat artikel 41 enkel werd herzien om de gemeenteraad te verplichten een volksraadpleging te organiseren wanneer de bevolking daarom vraagt. Trouwens, de wet van 10 april 1995, die voorziet in regels voor het houden van een volksraadpleging op gemeentelijk vlak, was reeds lang in werking

les membres du comité scientifique font observer qu'en Californie, jusqu'à 85 % du coût sont supportés par des entreprises. Or, il s'agit là, selon l'intervenant, d'une situation malsaine. Il est en effet inacceptable que des groupes aux moyens financiers importants exercent de cette manière une influence disproportionnée par rapport à celle du citoyen moyen; les résultats sont faussés du fait que ces groupes peuvent se payer des spots et des annonces publicitaires à la télévision, dans les journaux et dans les autres médias.

M. Lozie (Agalev — Sénat) aborde la question du principe de la période d'interdiction, principe en vertu duquel de telles initiatives sont interdites pendant une période déterminée précédant les élections. L'intervenant souscrit à ce principe. Il suppose par ailleurs que ce principe s'applique à toutes les élections. Il serait en effet très habile d'organiser, juste avant les élections communales, un référendum sur un thème fédéral et d'influencer ainsi, malgré tout, les élections communales. L'intervenant en déduit que le principe précité doit être valable pour tous les niveaux de pouvoir.

Le professeur Veny tient d'abord à apporter quelques précisions en ce qui concerne les divers points de vue qui se sont exprimés au sein du comité scientifique, et en particulier en ce qui concerne la constitutionnalité de la consultation populaire. Il souligne que sur les huit membres du comité, seuls cinq membres, à savoir uniquement les juristes, se sont prononcés sur cette constitutionnalité. Les professeurs Vény et Dujardin établissent à cet égard une distinction stricte, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, entre le référendum et la consultation populaire, tandis que les professeurs Dumont, Scholsem et Verdussen estiment qu'une telle distinction est fictive et artificielle. Ces derniers estiment également que la consultation populaire ne peut pas être considérée purement et simplement comme non contraignante. L'intervenant fait toutefois observer que l'expérience montre que les mandataires locaux ne tiennent parfois pas compte des résultats d'une consultation populaire : il renvoie par exemple à cet égard à la consultation populaire organisée à Boechout, à l'occasion de laquelle une grande majorité de la population s'est prononcée contre l'installation d'une bibliothèque. Il renvoie ensuite également au dossier qui a été préparé par les services juridiques de la Chambre.

Les professeurs Dumont et consorts soulignent également que l'article 41 de la Constitution a été révisé pour permettre l'organisation de consultations populaires au niveau local; le professeur Veny fait toutefois observer que l'article 41 n'a été modifié que pour obliger le conseil communal à organiser une consultation populaire si la population en fait la demande. Au demeurant, la loi du 10 avril 1995, qui prévoit des règles relatives à l'organisation d'une consultation populaire au niveau

getreden vooraleer de wijziging van artikel 41 van de Grondwet werd aangenomen.

De spreker onderstreept voorts dat volgens hem de volksraadpleging (en trouwens ook het referendum) niet uitsluitend hoeven te kaderen in de totstandkoming van de wet, maar dat het perfect mogelijk is dat zij handelen over thema's die totaal los staan van de totstandkoming van de wet.

Ter attentie van de heer Lozie bevestigt de spreker dat het principe van de sperperiode inderdaad een algemeen principe is dat betrekking heeft op alle verkiezingen. Aangezien er echter veel assemblees bestaan in België, vreest de spreker dat vanaf het jaar 2003 ernstige problemen zullen rijzen, vermits er zowel verkiezingen zijn in 2003, 2004 als 2006. Bovendien worden door sommigen sperperiodes verdedigd die tot anderhalf jaar kunnen gaan voor de gemeenteverkiezingen. De spreker meent dat hier voorzichtigheid is geboden, zoniet zal deze regeling *de facto* dergelijke initiatieven onmogelijk maken.

Professor Verdussen merkt op dat hij een van de drie leden van het comité is die van mening zijn dat een federale volksraadpleging onmogelijk is in de huidige stand van de Grondwet. Hij verwijst naar zijn uiteenzetting over de grondwettelijkheidsbezwaren terzake (zie interimverslag, DOC 50 0797/001, blz. 16 en volgende).

Vervolgens wenst hij de uiteenzetting van professor Veny toch enigszins aan te vullen en te nuanceren. Hij verwijst naar de tekst van het advies, meer bepaald de bladzijden 15 tot 18. De « tegenstanders » van de volksraadpleging steunen hoofdzakelijk op twee argumenten. Ten eerste menen zij dat het onderscheid tussen volksraadpleging en referendum fictief is. Ten tweede baseren zij zich op artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, dat stelt dat alle machten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. Welnu, de Grondwet beperkt zich er niet toe de instanties te bepalen die meewerken aan het uitvaardigen van normen, maar legt ook vast volgens welke nadere regels die normen moeten worden opgesteld. Dat betekent niet dat de bij de Grondwet vastgestelde voorwaarden niet zouden kunnen worden aangevuld of gepreciseerd. Dergelijke aanvullingen of preciseringen zijn echter uitsluitend mogelijk binnen de bij de Grondwet uitgezette bakens en op voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan de door diezelfde Grondwet ingestelde procedure. Welnu, zo telt de procedure voor herziening van de Grondwet, zoals vastgelegd in artikel 195, momenteel vijf leden : deze vijf leden van het artikel stemmen overeen met de vijf duidelijke fasen van elke herziening. Indien een gewone wet op de volksraadpleging zou worden aangenomen dan wordt

communal, était déjà en vigueur depuis longtemps lorsque l'article 41 de la Constitution a été modifié.

L'orateur souligne ensuite qu'à son sens, la consultation populaire, ainsi que le référendum du reste, ne doivent pas s'inscrire exclusivement dans le cadre de l'élaboration d'une loi, mais qu'il est tout à fait possible qu'ils portent sur des sujets qui ne sont absolument pas liés au processus législatif.

L'orateur confirme à l'attention de M. Lozie que le principe de la période d'interdiction est effectivement un principe général qui concerne toutes les élections. L'orateur craint toutefois que, vu le nombre d'assemblées que compte la Belgique, de sérieux problèmes se posent à partir de 2003, étant donné que des élections sont prévues aussi bien en 2003 et 2004 qu'en 2006. Certains sont en outre partisans d'instaurer des périodes d'interdiction d'une durée pouvant aller jusqu'à un an et demi pour les élections communales. L'orateur estime qu'il faut faire preuve de prudence en la matière, faute de quoi cette réglementation empêchera *de facto* ce genre d'initiatives.

Le professeur Verdussen fait observer qu'il est l'un des trois membres du comité qui estiment qu'une consultation populaire fédérale est impossible dans l'état actuel de la Constitution. Il renvoie à l'exposé concernant les objections constitutionnelles en la matière (voir rapport intermédiaire DOC 50 0797/001, pp. 16 et suivantes).

Il tient ensuite à compléter et à nuancer quelque peu l'exposé du professeur Veny. Il renvoie au texte de l'avis, en particulier aux pages 15 à 18. Les « adversaires » de la consultation populaire invoquent essentiellement deux arguments. En premier lieu, ils estiment que la distinction entre le référendum et la consultation populaire est fictive. En second lieu, ils se fondent sur l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, qui prévoit que tous les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution. Or, la Constitution ne se contente pas de déterminer les autorités qui concourent à l'adoption des normes, mais elle entend aussi fixer les modalités d'élaboration de ces normes. Cela ne signifie pas que les modalités arrêtées par la Constitution ne pourraient être complétées ou précisées. Mais elles ne peuvent l'être que dans la mesure prévue par la Constitution et à la condition de ne pas remettre en cause le cadre procédural établi par celle-ci. Or, par exemple, la procédure de révision de la Constitution, telle qu'elle est fixée à l'article 195, est décrite dans cinq alinéas, qui correspondent aux cinq phases distinctes de toute révision. L'adoption d'une loi ordinaire sur la consultation populaire remettrait en cause cette procédure fort claire prévue à l'article 195 et cette intervention du législateur ordinaire créerait une incohérence. Le même raisonnement peut

deze duidelijke, in artikel 195 opgenomen, procedure op losse schroeven gezet en ontstaat er een vorm van incoherentie door het ingrijpen van de gewone wetgever. Een zelfde redenering geldt aangaande de procedure om de federale wetten aan te nemen.

Ten slotte bevestigt de spreker dat inderdaad slechts vijf van de acht deskundigen zich hebben uitgesproken over de grondwettelijkheid. Het is namelijk zo dat slechts vijf van de acht juristen zijn, zodat het discours niet op alle plaatsen in het verslag van dezelfde aard is : bepaalde gedeelten zijn zeer juridisch, andere stukken zijn meer het werk van de politicologen en sociologen, en ten slotte zijn er ook een aantal gemengde stukken.

Professor Scholsem meent dat mevrouw De Permentier een essentiële vraag heeft opgeworpen : de grondwettelijkheid van de volksraadpleging die handelt over algemene politieke oriëntaties.

Bij een lezing van het wetsvoorstel n° 852 tot instelling van de volksraadpleging op federaal niveau stelt de spreker vast dat de toelichting en meer bepaald de analyse van het advies van de Raad van State enigszins partieel zijn. Bij een herlezing van het advies van de Raad van State uit 1985 blijkt dat de Raad een zeer duidelijk onderscheid maakt, wat betreft het referendum en de volksraadpleging, tussen enerzijds het niveau van de federatie en de gewesten en gemeenschappen en anderzijds het gemeentelijk niveau. Bovendien bestaat er een zeer eenvoudige methode om dit na te gaan : men kan het wetsvoorstel voorleggen aan de Raad van State.

Het tweede lid van artikel 2 van voornoemd wetsvoorstel, lijkt de spreker zeer betwistbaar, vermits het aan de Kamer de bij artikel 4 van de Grondwet bepaalde bijzondere meerderheid oplegt. Volgens professor Scholsem is dat in dit geval onmogelijk.

Ten slotte benadrukt de spreker dat beide formules, zowel het referendum als de volksraadpleging, voor- en nadelen hebben. Nochtans schijnt het wetsvoorstel te opteren voor een volksraadpleging omdat het referendum momenteel onmogelijk is : deze aanpak is niet *per se* de goede.

Professor Dumont wijst op het volgende knelpunt. Voor volksraadplegingen kan worden bepaald welke meerderheid der kiesgerechtigden vereist is; die meerderheid kan verschillen van de in de Kamers vereiste meerderheden bij een parlementaire procedure. In het eerste geval kan eventueel worden bepaald dat in beide kiescolleges (het Nederlandstalige en het Franstalige) een meerderheid is vereist. Het komt bijgevolg de grondwetgever toe om dergelijke belangrijke nadere regels te bepalen, niet de gewone wetgever.

Vervolgens verwijst spreker naar paragraaf 1 van artikel 43 van de Grondwet, die luidt als volgt : « Voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen worden de geko-

être tenu à propos de la procédure d'adoption des lois fédérales.

Enfin, l'intervenant confirme qu'effectivement seuls cinq experts sur huit se sont prononcés sur la constitutionnalité. Seuls cinq de ces experts sont en fait des juristes, de sorte que la nature du discours variera d'un endroit à l'autre du rapport : certaines parties sont extrêmement juridiques, tandis que d'autres sont plutôt l'œuvre de politologues et de sociologues, et, enfin, certaines parties sont « composites ».

Le professeur Scholsem estime que Mme De Permentier a soulevé une question essentielle, à savoir celle de la constitutionnalité de la consultation populaire portant sur les orientations politiques générales.

À la lecture de la proposition de loi n° 852 visant à instituer la consultation populaire au niveau fédéral, l'intervenant a constaté que les développements et, en particulier, l'analyse de l'avis du Conseil d'État sont quelque peu fragmentaires. Lorsque l'on relit l'avis du Conseil d'État de 1985, on s'aperçoit que le Conseil d'État établit une distinction très nette, en ce qui concerne le référendum et la consultation populaire, entre, d'une part, le niveau de la fédération et des communautés et régions et, d'autre part, le niveau communal. Il existe en outre une méthode très simple permettant de vérifier qu'il en est ainsi : il suffit de soumettre cette proposition de loi au Conseil d'État.

L'intervenant estime que l'article 2, alinéa 2, de la proposition de loi précitée est très contestable, étant donné qu'il impose à la Chambre de décider à la majorité spéciale prévue à l'article 4 de la Constitution. Selon le professeur Scholsem, tel ne saurait être le cas en l'occurrence.

Enfin, l'intervenant souligne que les deux formules, à savoir le référendum et la consultation populaire, présentent des avantages et des inconvénients. La proposition de loi semble cependant opter pour la consultation populaire, faute de pouvoir organiser un référendum : cette approche n'est pas forcément la bonne.

Le professeur Dumont attire l'attention sur le problème suivant. Une chose est de déterminer les majorités requises au sein du corps électoral dans le cadre d'une consultation populaire; une autre chose est de déterminer les majorités requises au sein des Chambres dans le cadre d'une procédure parlementaire. Dans le premier cas, une majorité peut éventuellement être exigée dans deux collèges électoraux : le collège francophone et le collège néerlandophone. C'est au constituant qu'il revient de décider de modalités aussi importantes, et non au législateur ordinaire.

L'intervenant renvoie ensuite à l'article 43, § 1^{er}, de la Constitution, qui dispose que : « Pour les cas déterminés dans la Constitution, les membres élus de chaque

zen leden van elke Kamer in een Nederlandse en een Franse taalgroep ingedeeld op de bij de wet vastgestelde wijze. ».

Ten slotte verwijst hij naar artikel 53 van de Grondwet dat bepaalt dat elk besluit door de kamers wordt genomen bij volstreekte meerderheid van stemmen. Professor Dumont leidt uit een en ander af dat de vigerende Grondwet het onmogelijk maakt dat een wet tot regeling van de voor volksraadplegingen geldende procedure zou bepalen dat in elk van beide taalgroepen een meerderheid is vereist; de Grondwet heeft niet in dergelijke gevallen voorzien.

Vervolgens gaat professor Dumont in op het argument van professor Veny die opmerkte dat het onderscheid tussen volksraadpleging en referendum echt gevolgen kan sorteren. Hij verwees hierbij naar de gemeentelijke volksraadplegingen, onder meer in de gemeente Boechout. Volgens de spreker is het precedent dat door die gemeentelijke volksraadplegingen wordt gevormd, niet pertinent omdat de bevolking van een gemeente, in tegenstelling tot de Natie, niet soeverein is.

Ten slotte meent de spreker dat het onderscheid tussen enerzijds de uitvaardiging of de opheffing van een norm en anderzijds een algemene politieke oriëntatie zeer gering is. Hij verwijst hierbij naar blz. 18, *in fine*, van het advies : « ... *Niettemin moet elke politieke tendens — hoe algemeen ook — op een of ander ogenblik gestalte krijgen in juridische bewoordingen die per definitie tot de constitutionele bevoegdheden van de diverse machten behoren ...* ».

Professor Delwit meent dat er geen eenvoudig antwoord mogelijk is op de vraag of de wetgever dan wel de grondwetgever dient op te treden. Hij verwijst in dit verband onder meer naar het referendum over de koningskwestie in België, hetgeen een zeer delicate aangelegenheid is gebleken. Hij onderstreept dat bijvoorbeeld in de Verenigde Staten vaak volksraadplegingen plaatsvinden op het niveau van de Staten, maar dat er nog nooit één op het niveau van de federatie heeft plaatsgevonden. Hij raadt de commissie dan ook aan uiterst omzichtig tewerk te gaan, onder meer omdat de kwesties van meerderheid en minderheid in dit verband zeer delicaat kunnen zijn.

De spreker gaat vervolgens in op de vraag van mevrouw De Permentier met betrekking tot de garantie geboden door de in artikel 4 van de Grondwet voorgescreven meerderheden, en meer bepaald de eenvoudige meerderheid in elk kiescollege. Een eerste vraag die hierbij rijst, is met welke entiteit de respectieve kiescolleges overeenstemmen : wat doet men bijvoorbeeld in Brussel met de Nederlandstalige minderheid en hoe vermijdt men dat deze procedure uitdraait op een verborgen talentelling ? Daarnaast is er de vraag of de deelname al dan niet verplicht is en welke drempels eventueel worden gehanteerd.

Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais, de la manière fixée par la loi. ».

Il renvoie enfin à l'article 53 de la Constitution, qui dispose que toute résolution est prise par les Chambres à la majorité absolue des suffrages. Le professeur Dumont en déduit qu'une loi qui organiserait la procédure des consultations populaires ne pourrait pas recourir à l'exigence d'une majorité dans chacun des groupes linguistiques dans l'état actuel de la Constitution qui n'a pas prévu ce cas.

Le professeur Dumont réagit ensuite à l'argument développé par le professeur Veny, lequel a fait observer que la distinction entre une consultation populaire et un référendum peut avoir une portée réelle et a renvoyé dans ce contexte à la consultation populaire communale organisée dans la commune de Boechout. L'intervenant estime que le précédent de ces consultations communales n'est pas pertinent ici : la population d'une commune n'est pas souveraine, à la différence de la Nation.

Enfin, l'intervenant estime que la distinction qui est faite entre l'édiction ou l'abrogation d'une norme, d'une part, et une orientation politique générale, d'autre part, est très mince. Il cite à cet égard l'extrait suivant de l'avis (p. 18, *in fine*) : « *Toutefois, toute orientation politique, aussi générale soit-elle, doit, à un moment ou l'autre, se concrétiser en des termes juridiques qui relèvent par essence des compétences constitutionnelles des différents pouvoirs.* ».

Le professeur Delwit estime qu'il n'est pas possible d'apporter une réponse simple à la question de savoir si le législateur ou le constituant doit intervenir. À cet égard, il rappelle notamment que le référendum organisé sur la question royale s'est avéré très délicat. Il souligne qu'aux États-Unis, par exemple, des consultations populaires sont souvent organisées au niveau des États, mais qu'aucune consultation n'a été organisée à ce jour au niveau de la fédération. Il exhorte dès lors la commission à faire preuve de la plus extrême prudence, les questions de majorité et de minorité, entre autres, pouvant, dans ce contexte, se révéler très délicates.

L'intervenant revient ensuite sur la question posée par Mme De Permentier à propos de la garantie qu'offre l'article 4 de la Constitution en prévoyant diverses majorités, et en particulier une majorité simple dans chaque collège électoral. Une première question qui se pose est celle de savoir à quelle entité correspond chacun de ces collèges électoraux : qu'advient-il, par exemple, de la minorité néerlandophone de Bruxelles et comment évitera-t-on que la procédure ne se mue en un recensement linguistique déguisé ? Reste également à savoir si la participation sera obligatoire et quels seuils on appliquera éventuellement.

Professor Delwit besluit dat men wordt geconfronteerd met een aantal technische en politieke obstakels die evenzoveel risico's uitmaken.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) bedankt het comité voor zijn uitstekend werkstuk; het voorliggende advies doet het debat uitstijgen boven de gebruikelijke slogans. De spreekster wenst een aantal punctuele vragen te stellen :

1. Van de professoren die het zogenaamde minderheidsstandpunt betreffende de volksraadpleging verdedigen, wenst zij te vernemen welke voorbeelden zij kunnen geven van zogenaamde « algemene politieke oriëntaties ».

2. Met betrekking tot onderwerpen of thema's die in aanmerking komen, spreekt het verslag onder meer over de wetten betreffende de naturalisaties. Wat betekent dit ?

3. Inzake het initiatiefrecht spreekt het advies van een risico van plebisciet, meer bepaald indien het initiatief zou uitgaan van de uitvoerende macht. Hangt zulks echter niet af van de strekkingen die bestaan binnen het wetenschappelijk comité ?

4. In hun advies stellen de professoren dat de vraagstelling geen invloed heeft als er maar voldoende tijd over gaat; misschien zal zich echter juist het omgekeerde voordoen, aldus de spreekster, vermits de media dan immers meer tijd en gelegenheid krijgen om de bevolking te beïnvloeden.

De heer Lozie (Agalev — Senaat) gaat verder in op zijn eerdere vraag en het antwoord van professor Veny. Hij stelt vast dat de federale wetgever de enige overheid is die nog onverwachts verkiezingen kan uitschrijven, namelijk binnen de 40 dagen. Voor de rest en in het algemeen vindt de spreker een sperperiode van twee maanden alleszins een voldoende ruime marge. De genoemde termijn van anderhalf jaar is in elk geval buiten alle proportie.

Voorzitter Van der Maelen (SP — Kamer) wenst eveneens een aantal punctuele vragen te stellen :

1. Op blz. 26 van het advies buigt het comité zich over de vraag in hoeverre de internationale aangelegenheden en de grondrechten moeten worden uitgesloten van de volksstemmingen. Het comité besluit dat het probleem niet rijst voor een wetgevingsreferendum maar dat de problematiek van het grondwetgevende referendum in deze context delicaat is en een diepgaander onderzoek vereist. Indien de commissie zich later zou buigen over het constitutionele referendum met betrekking tot grondrechten, hoe snel kan het wetenschappelijk comité de commissie daarover dan een advies verstrekken ?

2. Betreffende het percentage te verzamelen handtekeningen wordt in hetzelfde advies, meer bepaald op blz. 40, opgemerkt dat zich nog een diepgaander on-

En guise de conclusion, le professeur Delwit précise qu'un certain nombre d'obstacles techniques et politiques se dressent et que tous présentent des risques.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) remercie le comité pour son excellent travail; le présent avis purge le débat des slogans habituels. L'intervenant pose un certain nombre de questions ponctuelles :

1. Elle souhaite que les professeurs qui défendent le point de vue « minoritaire » à propos de la consultation populaire lui donnent des exemples de ce qu'ils entendent par « orientations politiques générales ».

2. En ce qui concerne les sujets ou les thèmes qui entrent en ligne de compte, le rapport parle notamment des lois relatives aux naturalisations. Que faut-il entendre par là ?

3. En matière de droit d'initiative, l'avis fait état d'un risque de plébiscite, plus particulièrement si l'initiative émanait du pouvoir exécutif. Le point de vue n'est-il toutefois pas lié aux tendances représentées au sein du comité scientifique ?

4. Dans leur avis, les professeurs font observer que la formulation de la question est sans influence s'il s'écoule un délai suffisant; l'intervenante estime quant à elle que c'est peut-être précisément l'inverse qui se produira, puisque les médias disposeront ainsi de plus de temps et d'occasions pour influencer la population.

M. Lozie (groupe Agalev — Sénat) poursuit dans le prolongement de sa question antérieure et de la réponse du professeur Veny. Il constate que le législateur fédéral est la seule autorité qui puisse encore provoquer des élections de manière inopinée, élections qui doivent avoir lieu dans les 40 jours. Pour le reste et de façon générale, l'intervenant estime qu'une période d'interdiction de deux mois est en tout cas suffisante. Le délai d'un an et demi qui est évoqué est en tout cas hors de toute proportion.

M. Van der Maelen, président (SP — Chambre), souhaite également poser un certain nombre de questions ponctuelles :

1. À la page 26 de l'avis, le comité se penche sur la question de savoir dans quelle mesure les matières internationales et les droits fondamentaux doivent être exclus des votations populaires. Le comité conclut que si le problème ne se pose pas dans le cas d'un référendum législatif, la problématique d'un référendum constitutionnel est en revanche, dans ce contexte, plus délicate et exige une analyse plus approfondie. Si la commission examinait ultérieurement la question de l'organisation de référendums constitutionnels portant sur les droits fondamentaux, dans quel délai le comité scientifique pourrait-il lui remettre un avis à ce sujet ?

2. En ce qui concerne le pourcentage de signatures à recueillir, ce même avis fait remarquer, plus particulièrement à la page 40, qu'il est nécessaire d'effectuer une

derzoek opdringt. Hoe snel kan het comité dit onderzoek afronden ?

3. Op blz. 42, derde lid, van het advies wijst het comité erop dat een bijzondere oplossing zou moeten worden aangereikt voor aangelegenheden waarvoor bepaalde vormen van samenwerking gelden in het kader van de procedures van volksraadpleging of van referendum. Het advies verwijst hier naar de procedures van advies, betrokkenheid, overleg, of zelfs akkoord en naar het afsluiten van samenwerkingsakkoorden, zoals voorgeschreven door de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 en van 16 januari 1989. De voorzitter vraagt of het comité in deze aangelegenheid misschien suggesties kan doen. Het lijkt hem immers wenselijk om de betrokken bevoegdheden niet *a priori* uit te sluiten.

4. Op blz. 65 van het advies, meer bepaald in het tweede lid, ziet de spreker niet waarin het verschil of de tegenstelling zou bestaan met het voorafgaande lid. Hij verwacht dan ook verduidelijking.

5. Op blz. 69 van het advies gaat het wetenschappelijk comité in op de problematiek van het quorum en meer bepaald op de complicaties ervan in de Belgische communautaire context. Hiervoor worden twee technieken naar voren geschoven, namelijk verschillende meerderheden in de deelgebieden en daarnaast de alarmbel-procedure. De voorzitter vraagt of in de internationale literatuur geen sprake is van andere technieken; beide aangehaalde technieken leiden immers tot toepassingsproblemen.

Professor Billiet antwoordt, ter attentie van mevrouw Schauvliege, dat wat de vraagstelling aangaat, de effecten groter zijn naarmate de mensen minder hebben nagedacht. Het risico op beïnvloeding is op dit vlak manifest groter bij een volksraadpleging dan bij een opiniepeiling. De spreker verwijst bij wijze van illustratie naar de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 7 november 2000, en meer bepaald naar de blijkbaar verwarrende stemformulieren in de staat Florida (waar de opmaak van het stembiljet er naar verluidt voor heeft gezorgd dat een aantal kiezers per abuis voor kandidaat Buchanan heeft gestemd).

Professor Scholsem gaat in op de vraag van voorzitter Van der Maelen betreffende het internationaal recht. De verhouding tussen de Grondwet en de internationale rechtsregels is zeer complex. Bovendien worden de zaken nog verder gecompliceerd doordat het bij deze en bij andere vragen onduidelijk is om welk soort volksraadpleging of referendum het gaat.

Professor Dumont onderschrijft deze laatste opmerking. Alleen al om een volledig antwoord te geven op de vraag met betrekking tot het geval van een grondwetgevend referendum dat betrekking heeft op een aangelegenheid die valt onder een internationaal verdrag of op een van de grondwettelijk gewaarborgde fundamentele rechten, is er minstens een lange werkvergadering

étude plus approfondie. Dans quel délai le comité pourrait-il mener à bien une telle étude ?

3. À la page 42, alinéa 3, de l'avis, le comité scientifique attire l'attention sur le fait qu'il conviendrait de trouver une solution particulière en ce qui concerne les matières soumises à certaines formes de concertation dans le cadre des procédures de consultation populaire ou de référendum. L'avis renvoie à cet égard aux procédures d'avis, d'association, de concertation ou même d'accord sur la conclusion d'un accord de coopération, prévues par les lois spéciales des 8 août 1980 et 16 janvier 1989. Le président demande si le comité pourrait faire des suggestions en la matière. Il lui paraît en effet souhaitable de ne pas exclure *a priori* les compétences en question.

4. À la page 65 de l'avis, et plus précisément à l'alinéa 2, l'intervenant ne voit pas de différence ni de contradiction avec l'alinéa précédent. Il demande des précisions à ce sujet.

5. À la page 69 de l'avis, le comité scientifique examine la problématique du quorum et plus particulièrement les complications que cela implique dans le contexte communautaire belge. Deux techniques sont proposées à cet égard, à savoir des majorités différentes dans les entités fédérées et ensuite la sonnette d'alarme. Le président demande s'il n'est pas fait état d'autres techniques dans la littérature internationale, les deux techniques proposées posent en effet des problèmes d'application.

Le professeur Billiet répond à Mme Schauvliege qu'en ce qui concerne la formulation de la question ses effets sont d'autant plus importants que les gens ont moins réfléchi. Le risque d'influencer le résultat est, à cet égard, manifestement plus élevé dans le cadre d'une consultation populaire que lors d'un sondage d'opinion. L'orateur renvoie, à titre d'illustration, aux élections présidentielles américaines du 7 novembre 2000, et plus particulièrement aux bulletins de vote qui prêtaient apparemment à confusion dans l'état de Floride (où, à ce que l'on dit, la présentation du bulletin de vote était telle qu'un certain nombre d'électeurs ont voté sans le vouloir pour le candidat Buchanan).

Le professeur Scholsem répond à la question du président Van der Maelen concernant le droit international. La relation entre la Constitution et les règles de droit international est très complexe. En outre, les choses se compliquent encore du fait que, pour cette question et pour d'autres, on ne sait pas de quelle sorte de consultation populaire ou de référendum il s'agit.

Le professeur Dumont fait sienne cette observation. Rien que pour répondre de manière exhaustive à la question concernant l'hypothèse d'un référendum constituant portant sur une matière couverte par un traité international ou sur un des droits fondamentaux garantis par la Constitution, il faudrait au moins une longue réunion de travail du comité. Il fait observer que la relation entre la

van het comité nodig. Hij wijst erop dat de verhouding tussen de Grondwet en het internationaal recht op zichzelf al zeer controversieel is; dit zal nog delicaat liggen zo in deze context het referendum wordt ingesteld.

*
* *

De heer Wille (VLD — Senaat) wenst even in te gaan op het interview van voorzitter Van der Maelen met *De Standaard*. Spreekt voorzitter Van der Maelen daar in eigen naam of in naam van de commissie? Het lijkt in ieder geval geen geëigend signaal voor de commissies. De voorzitter neemt immers een uitgesproken standpunt in over de opkomstplicht en over de regeling voor alle bestuursniveaus, zonder rekening te houden met de eigenheid van de gewesten en de gemeenschappen.

Een gelijkaardig incident deed zich overigens reeds voor met betrekking tot de inhoud van het advies van het wetenschappelijk comité over de directe democratie.

Voorzitter Van der Maelen (SP — Kamer) verklaart dat het krantenartikel zijn uitspraken correct weergeeft. Vanzelfsprekend betreft het persoonlijke verklaringen, die niet het standpunt van de commissies vertolken. Alle commissieleden, de voorzitters inclusief, hebben recht op een persoonlijke mening. Het getuigt van openheid dat ook de voorzitters hun mening kunnen uiten.

Wat de werkwijze betreft, stelt de voorzitter voor dat het eindverslag over ieder vraagpunt vermeldt wat het standpunt van de commissie of van een meerderheid van de leden is en wat de eventuele afwijkende standpunten zijn.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) stelt vast dat het wetenschappelijk comité van oordeel is dat de invoering van een referendum slechts mogelijk is na een voorafgaande grondwetsherziening. Indien de commissies dat oordeel bijtreden, rijst de vraag waartoe de werkzaamheden met betrekking tot deze aangelegenheid zullen leiden.

Voorzitter Van der Maelen (SP — Kamer) verklaart dat, in een dergelijke hypothese, de werkzaamheden van de commissie kunnen uitmonden in de voorbereiding van een verklaring tot herziening van de Grondwet.

Dat zou volgens *mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer)* een goede werkwijze zijn. De commissies zouden kunnen aangeven welke artikelen zouden moeten worden herzien en in welke zin.

De heer Somers (VLD — Kamer) acht het nuttig om hoe dan ook een poging te ondernemen om aan te wijzen welke grondwetsartikelen moeten worden herzien. De commissies kunnen echter verder gaan: zij kunnen bijvoorbeeld pogen verschillende vraagpunten met be-

Constitution et le droit international est déjà en soi très controversée; si l'on introduit le référendum dans ce contexte, le problème est encore plus délicat.

*
* *

M. Wille (VLD — Sénat) fait brièvement allusion à l'interview accordée au *Standaard* par le président Van der Maelen. Le président y parle-t-il à titre personnel ou au nom de la commission? L'intervenant estime en tout cas que ce n'est pas un signal adéquat pour les commissions. Le président prend en effet une position tranchée en ce qui concerne l'obligation de participer et la réglementation pour tous les niveaux de pouvoir, sans tenir compte de la spécificité des régions et communautés.

Un incident similaire s'est du reste déjà produit en ce qui concerne l'avis du comité scientifique concernant la démocratie directe.

M. Van der Maelen (SP — Chambre), président, précise que l'article en question reflète fidèlement ses propos. Il va de soi que ces déclarations ont été faites à titre personnel et ne reflètent pas la position de la commission. Tous les membres de la commission, président y compris, ont le droit d'exprimer leur avis personnel. Le fait que les présidents peuvent également exprimer leur avis est une preuve d'ouverture.

En ce qui concerne la méthode de travail, le président propose que le rapport final mentionne, pour chaque question abordée, le point de vue de la commission ou de la majorité de ses membres et éventuellement les avis divergents qui auraient éventuellement été formulés.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) constate que le comité scientifique estime que l'instauration du référendum n'est possible qu'après une révision de la Constitution. Si les commissions se rangent à cet avis, on est en droit de se demander à quoi aboutiront les travaux concernant cette question.

Le président, M. Van der Maelen (SP — Chambre), déclare que, dans cette hypothèse, les travaux de la commission pourraient déboucher sur la préparation d'une déclaration de révision de la Constitution.

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) affirme que cela serait une bonne façon de procéder. Les commissions pourraient indiquer quels articles devraient être révisés et dans quel sens ils doivent être révisés.

Mme Somers (VLD — Chambre) estime qu'il est utile d'essayer en tout cas d'indiquer quels articles de la Constitution devraient être révisés. Les commissions pourraient toutefois aller plus loin: elles pourraient, par exemple, tenter de trancher différentes questions concernant

trekking tot het referendum op te lossen. Eventueel kan dat uitmonden in een proeve van wetsvoorstel.

Voorzitter Van der Maelen (SP — Kamer) deelt die ambitie.

Mevrouw De Permentier (PRL FDF MCC — Kamer) herinnert eraan dat de PRL FDF MCC reeds een wetsvoorstel heeft ingediend.

Zou het wetenschappelijk comité de commissies kunnen inlichten over de houding van de andere Europese landen ?

Voorzitter Van der Maelen (SP — Kamer) verklaart dat het aan de commissies staat te beslissen of zij het wetsvoorstel van de PRL FDF MCC als uitgangspunt nemen.

Wat de vraag naar het rechtsvergelijkend onderzoek betreft, verwijst hij naar de tweeledige bundel samengesteld door de bibliotheek van het Parlement.

Volgens *de heer Dallemagne (PSC — Senaat)* vereist de invoering van het referendum een voorafgaande herziening van de Grondwet. De PSC-fractie vraagt dat de betrokken artikelen worden opgenomen in de volgende verklaring tot herziening van de Grondwet. Naderhand zal moeten worden uitgemaakt hoe ver de commissies kunnen gaan in hun werkzaamheden. De spreker wenst dat men zo ver mogelijk kan gaan.

De heer Wille (VLD — Senaat) vraagt of het wetsvoorstel van de PRL FDF MCC niet ter advies aan de Raad van State kan worden voorgelegd.

Voorzitter Van der Maelen (SP — Kamer) meent dat dit initiatief in de eerste plaats van de betrokken fractie moet uitgaan. Indien de commissie zelf zulks wenst, zal hij het verzoek aan de Kamervoorzitter bezorgen.

De opdracht van de commissies bestaat er volgens *de heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer)* niet in het advies van het wetenschappelijk comité te volgen. Het advies van de deskundigen is informatief en levert stof tot nadenken.

De deskundigen zijn het er inderdaad over eens dat het organiseren van referenda een grondwetsherziening vereist. De PRL FDF MCC heeft een voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet ingediend. Indien een ruime meerderheid van de commissieleden voorstander is van een verklaring tot herziening, zou dat voorstel kunnen worden omgevormd tot een resolutie van de commissies voor de politieke vernieuwing. Indien de standpunten zeer uiteenlopen, kan men ermee volstaan dat te constateren.

De PRL FDF MCC heeft in verband met de volksraadpleging een wetsvoorstel ingediend omdat ze van mening is dat die zonder voorafgaande wijziging van de Grondwet kan worden ingevoerd. Wat de nadere regels voor de toepassing van de volksraadpleging betreft, wordt in het wetsvoorstel rekening gehouden met sommige opmerkingen van de deskundigen.

le référendum. Cette tentative pourrait éventuellement déboucher sur un projet de proposition de loi.

Le président Van der Maelen (SP — Chambre) partage cette ambition.

Mme De Permentier (PRL FDF MCC — Chambre) rappelle que le PRL FDF MCC a déjà déposé une proposition de loi.

Est-ce que le comité scientifique pourrait éclairer les commissions sur l'attitude des autres pays européens ?

Le président Van der Maelen (SP — Chambre) déclare qu'il appartient aux commissions de décider si elles prennent la proposition de loi du PRL FDF MCC comme base de discussion.

En ce qui concerne l'étude de droit comparé que d'aucuns ont réclamée, il renvoie aux deux volumes du dossier constitué par la bibliothèque du Parlement.

M. Dallemagne (PSC — Sénat) est d'avis que l'introduction du référendum nécessite une révision préalable de la Constitution. Le groupe PSC demande que les articles concernés soient repris dans la prochaine déclaration de révision de la Constitution. Après il faudra voir jusqu'où les commissions pourraient aller dans leur travail. L'orateur souhaite que l'on puisse aller le plus loin possible.

M. Wille (VLD — Sénat) demande si la proposition de loi du PRL FDF MCC ne pourrait pas être transmise pour avis, au Conseil d'État.

Le président, M. Van der Maelen (SP — Chambre), estime qu'il appartient au premier chef au groupe concerné de prendre une telle initiative. Si la commission même souhaite demander l'avis du Conseil d'État, il transmettra sa demande au président de la Chambre.

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) estime que la mission des commissions ne consiste pas à suivre l'avis du comité scientifique. L'avis des experts contribue à l'information et alimente la réflexion.

Il y a effectivement une unanimité des experts par rapport à la nécessité de réviser la Constitution pour organiser des référendums. Le PRL FDF MCC a déposé une proposition de déclaration de révision de la Constitution. Si une large majorité des commissaires est en faveur d'une déclaration de révision, cela pourrait être une résolution des commissions pour le renouveau politique. S'il y a des avis très divergents, on se contentera de constater ces divergences.

Pour ce qui concerne la consultation populaire, le PRL FDF MCC a déposé une proposition de loi, puisqu'il considère qu'il est possible d'instaurer la consultation populaire sans révision préalable de la Constitution. Dans les modalités d'application de la consultation populaire, la proposition tient compte de certaines remarques qui ont été émises par les experts.

De heer Mahoux (PS — Senaat) is van oordeel dat de commissies niet moeten proberen in de wijsheid van de grond-wetgever te treden.

De deskundigen hebben duidelijk aangegeven dat het referendum een grondwetsherziening vereist. Over de volksraadpleging kan er daarentegen discussie zijn, hoewel de meerderheid van de deskundigen ook hier voor een herziening van de Grondwet pleit. De voorstellen terzake zouden voor advies kunnen worden voorgelegd aan de Raad van State.

Wat de werkwijze betreft, is er geen bezwaar dat over de verschillende aspecten een indicatief standpunt wordt ingenomen. Verder kan men echter niet gaan. De toekomstige grondwetgever zal moeten bepalen wat hij op het stuk van de directe democratie wenst.

III. — BESPREKING VAN HET ADVIES VAN HET WETENSCHAPPELIJK COMITÉ

HOOFDSTUK I

Voorafgaande opmerkingen

De commissie heeft hierover geen opmerkingen.

HOOFDSTUK II

Hoe kan de maatschappelijke en politieke impact van maatregelen ter bevordering van de directe democratie worden beoordeeld ?

De commissie heeft hierover geen opmerkingen.

HOOFDSTUK III

De grondwettelijkheid van de mechanismen van directe democratie

1. Wat het referendum betreft

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) treedt het standpunt van het wetenschappelijk comité bij. De invoering van het referendum vergt, helaas, een voorafgaande herziening van de Grondwet. Bestaat er hierover in de rechtsleer overigens een afwijkend standpunt ?

Professor Dujardin verklaart dat de rechtsleer unaniem van oordeel is dat het referendum een grondwetsherziening vergt.

M. Mahoux (PS — Sénat) estime que les commissions ne doivent pas se substituer à la sagesse du constituant.

Quant au référendum, les experts ont indiqué clairement qu'une révision constitutionnelle s'impose. Quant à la consultation populaire par contre, il peut y avoir discussion, bien que l'avis majoritaire des experts plaide également pour une révision de la Constitution. On pourrait soumettre les propositions en la matière à l'avis du Conseil d'État.

En termes de méthode de travail, il n'y a pas d'inconvénient à prendre une position indicative face aux différents aspects. On ne peut cependant pas aller au-delà de ça. Il appartient au futur constituant de déterminer ce qu'il souhaite par rapport à la démocratie directe.

III. — DISCUSSION DE L'AVIS DU COMITÉ SCIENTIFIQUE

CHAPITRE I^{er}

Observations liminaires

Ce chapitre ne donne lieu à aucune observation.

CHAPITRE II

Comment peut-on évaluer l'incidence sociale et politique de mesures visant à promouvoir la démocratie directe ?

Ce chapitre ne donne lieu à aucune observation.

CHAPITRE III

La constitutionnalité des procédés de démocratie directe

1. En ce qui concerne le référendum

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) souscrit au point de vue du comité scientifique. L'instauration du référendum requiert malheureusement une révision de la Constitution. N'y a-t-il du reste dans la doctrine aucun avis divergent en la matière ?

Le professeur Dujardin répond que la doctrine est unanime pour estimer qu'il faut une révision de la Constitution.

Het wetenschappelijk comité zal een lijst aanleggen van grondwetsartikelen die, met het oog op de invoering van het referendum, voor herziening vatbaar moeten worden verklaard.

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) vraagt dat het wetenschappelijk comité ook de artikelen onderzoekt die moeten worden herzien om een verplicht grondwetgevend referendum te kunnen houden.

Professor Dujardin verklaart dat het wetenschappelijk comité de oefening zal maken voor de verschillende soorten referenda en voor de verschillende bestuursniveaus.

De heer Somers (VLD — Kamer) erkent, weze het niet zonder enige spijt, dat de invoering van een referendum niet kan zonder een grondwetsherziening.

Voorzitter Van der Maelen (SP — Kamer) stelt vast dat alle fracties ermee instemmen dat de invoering van een referendum een grondwetsherziening vergt.

2. Wat de volksraadpleging betreft

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat de VLD-fractie van oordeel is dat de invoering van een volksraadpleging geen grondwetsherziening vereist. De VLD pleit voor de invoering van de volksraadpleging om zo de burgers nu reeds, in afwachting van de invoering van het referendum, meer bij de besluitvorming te betrekken. Het lijkt nuttig het advies van de Raad van State in te winnen over het wetsvoorstel van de PRL FDF MCC.

Professor Verdussen wijst erop dat de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds in 1985 in algemene vergadering een advies heeft uitgebracht, waarin duidelijk wordt aangegeven dat ook tegen de organisatie van een volksraadpleging grondwettelijke bezwaren kunnen worden opgeworpen. Niets belet dat de Raad van State een ander standpunt inneemt, maar dat lijkt weinig waarschijnlijk.

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) stipt aan dat sinds het advies van 1985 de provinciale en de gemeentelijke volksraadplegingen werden ingevoerd.

Het is best te begrijpen dat er een probleem rijst indien men ervan uitgaat dat de wetgever automatisch verplicht is het resultaat van de volksraadpleging goed te keuren omdat die onvermijdelijk pressie zou uitoefenen op zijn beslissing. Men zou de raadpleging echter ook kunnen beschouwen als informatief of adviserend. In de huidige parlementaire praktijk worden voortdurend inlichtingen en adviezen gevraagd. Niets staat eraan in de weg dat een assemblee de wijze structureert waarop ze adviezen en standpunten vraagt. Dat maakt deel uit van haar vrijheid. De parlementsleden kunnen het standpunt van de bevolking vragen over een bepaald onderwerp. Dat is een manier om informatie te verkrijgen.

Le comité scientifique dressera une liste des articles de la Constitution qui devront être déclarés soumis à révision pour pouvoir instaurer le référendum.

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) demande que le comité scientifique examine aussi les articles à réviser pour pouvoir organiser un référendum constitutionnel obligatoire.

Le professeur Dujardin répond que le comité scientifique se livrera à cet exercice pour les différents types de référendums et pour les différents niveaux de pouvoir.

M. Somers (VLD — Chambre) admet, non sans regret, qu'il n'est pas possible d'instaurer un référendum sans réviser la Constitution.

M. Van der Maelen (SP — Chambre), président, constate que tous les groupes admettent que l'instauration d'un référendum exige une révision de la Constitution.

2. En ce qui concerne la consultation populaire

M. Somers (VLD — Chambre) déclare que son groupe estime que l'instauration d'une consultation populaire n'exige pas de révision de la Constitution. Le VLD prône l'instauration de la consultation populaire afin d'associer dès à présent le citoyen plus étroitement à la prise de décision, dans l'attente de l'instauration du référendum. Il paraît utile de demander l'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi du PRL FDF MCC.

Le professeur Verdussen rappelle qu'en 1985, la section de législation du Conseil d'État a déjà rendu un avis en la matière, et ce en assemblée générale. Dans cet avis, le Conseil d'État a clairement indiqué que l'organisation d'une consultation populaire se heurte, elle aussi, à des obstacles constitutionnels. Rien n'empêche que le Conseil d'État change d'avis, mais cela paraît peu concevable.

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) rappelle que depuis l'avis de 1985, il y a eu l'introduction de la consultation populaire aux niveaux provincial et communal.

Il est bien compréhensible que si l'on assimile la consultation populaire à quelque chose qui entraîne le législateur à adopter automatiquement le résultat de la consultation parce que celle-ci ferait pression inéluctable sur la décision du législateur, il y a un problème. On pourrait cependant considérer aussi la consultation comme une information ou un avis. Dans la pratique parlementaire actuelle, on demande continuellement des informations et des avis. Rien n'empêche une assemblée de structurer la façon dont elle demande des avis et des opinions. Cela fait partie de la liberté de l'assemblée. Les parlementaires peuvent demander l'avis de la population sur un sujet. C'est une recherche d'information.

Men zou kunnen aanvoeren dat men, door over een wetsvoorstel een volksraadpleging te houden, een soort van instemming nastreeft. Zo zou men in de buurt komen van het referendum. Het wetsvoorstel van de PRL FDF MCC zou derhalve kunnen worden geamendeerd door het begrip « algemene onderwerpen » opnieuw in te voeren, in plaats van wetteksten ter goedkeuring voor te leggen, ook al is dat niet dwingend.

Naar luid van het wetsvoorstel dient de beslissing van de Kamer of de Senaat om een volksraadpleging te houden, te worden genomen met de door artikel 4, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het standpunt van de bevolking over communautair getinte onderwerpen wordt ingegeven door het behoren tot een bepaalde gemeenschap.

Artikel 53 van de Grondwet bepaalt dat elk besluit van de Kamer of de Senaat bij volstrekte meerderheid van stemmen wordt genomen. De Raad van State heeft echter een gunstig advies uitgebracht over artikel 19 van de wet van 9 augustus 1980 tot wijziging van artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Naar luid van dat artikel is de voorzitter van een assemblee verplicht het advies van de Raad van de State te vragen over een wetsvoorstel wanneer ten minste één derde van de leden van de betrokken vergadering erom verzoekt. Dat is dus een beslissing die niet bij volstrekte meerderheid wordt genomen. Het begrip volstrekte meerderheid heeft dus geen alomvattende gelding.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) herhaalt haar vraag met betrekking tot het tweede standpunt vertolkt in het advies van het wetenschappelijk comité. Volgens dat standpunt kunnen volksraadplegingen worden gehouden over aangelegenheden die geen betrekking hebben op de opstelling van een wetgevende norm. Tegen dergelijke volksraadplegingen zouden geen grondwettelijke bezwaren bestaan, ook niet op grond van de huidige tekst van de Grondwet. Kunnen de aanhangers van het tweede standpunt enkele concrete voorbeelden geven van dergelijke volksraadplegingen?

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat volgens haar fractie de invoering van een volksraadpleging geen grondwetsherziening vereist. De huidige wetgeving op de gemeentelijke en provinciale volksraadpleging kan worden uitgebreid tot federale volksraadplegingen.

Er is immers een fundamenteel verschil tussen een referendum en een volksraadpleging. Een volksraadpleging strekt ertoe te peilen naar de mening van de bevolking over een bepaald plan. Dat vormt evenwel slechts een fase in de besluitvorming. Een referendum, daarentegen, is het eindpunt van de besluitvorming.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) herinnert eraan dat haar fractie de snelle invoering van een aantal technieken van directe democratie zeer genegen is. Wat

On pourrait argumenter qu'en soumettant une proposition de loi à la consultation populaire, on chercherait une sorte d'approbation. De la sorte, on se rapprocherait du référendum. On pourrait dès lors amender la proposition de loi du PRL FDF MCC en réintroduisant la notion de thèmes généraux plutôt que de soumettre des textes de loi à approbation, même si cela n'est pas contraignant.

La proposition prévoit que la décision de la Chambre ou du Sénat visant à organiser une consultation populaire doit être adoptée à la majorité exigée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution. Il faut tenir compte de la possibilité que la recherche d'avis de la population sur des thèmes à connotation communautaire entraîne une expression de la part de la population qui serait motivée par l'appartenance communautaire.

Il est vrai que l'article 53 de la Constitution stipule que toute résolution de la Chambre ou du Sénat est prise à la majorité absolue. Le Conseil d'État a cependant émis un avis favorable à propos de l'article 19 de la loi du 9 août 1980 modifiant l'article 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cet article prévoit que le président d'une assemblée est tenu de demander l'avis du Conseil d'État sur une proposition de loi lorsqu'un tiers au moins des membres de l'assemblée intéressée en font la demande. C'est donc une décision qui n'est pas prise à la majorité absolue. La notion de majorité absolue n'a donc pas une portée universelle.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) réitère sa question concernant le deuxième point de vue exprimé dans l'avis du comité scientifique. Selon cet avis, on peut organiser des consultations populaires sur des matières qui ne sont pas liées à l'élaboration d'une norme légale. Il n'y aurait aucune objection, sur le plan constitutionnel, contre l'organisation de ce type de consultation populaire, même pas sur la base du texte actuel de la Constitution. Les tenants de cette deuxième position pourraient-ils donner quelques exemples concrets de ce type de consultation populaire?

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) précise que, selon son groupe politique, l'instauration de la consultation populaire ne requiert aucune révision de la Constitution. La législation actuelle relative à la consultation populaire aux niveaux communal et provincial peut être étendue aux consultations populaires au niveau fédéral.

Il existe en effet une différence fondamentale entre un référendum et une consultation populaire. La consultation populaire vise à demander l'avis de la population au sujet d'un plan déterminé. Cela ne constitue qu'une phase du processus décisionnel. Par contre, le référendum est l'étape ultime de la prise de décision.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) rappelle que son groupe politique est très favorable à l'instauration rapide du référendum et d'un certain nombre de techni-

het referendum betreft, sluit zij zich niettemin aan bij het advies van het wetenschappelijk comité.

Wat de volksraadpleging betreft, kan men niet veronachtzamen dat het onderscheid met het referendum in wezen slechts van theoretische aard is. De ervaring met het gemeentelijke referendum wijst uit dat de bevolking moeilijk aanvaardt dat de overheid geen rekening houdt met de uitslag van de volksraadpleging. Een geraadpleegde bevolking koestert terecht de verwachting dat haar mening zal worden gevolgd. Indien dat niet gebeurt, zal het maatschappelijke draagvlak voor de directe democratie spoedig afbrokkelen.

Een oplossing kan erin bestaan dat de bewindvoerders zich ertoe verbinden de uitslag van de volksraadpleging als bindend te beschouwen. Dat zou evenwel inhouden dat een loopje wordt genomen met het juridische begrippenkader en dat zou niet van een behoorlijk bestuur getuigen. De volksraadpleging mag niet het achterpoortje zijn waarlangs alsnog het referendum wordt binnengesmokkeld.

Een volksraadpleging is in essentie een middel om te peilen naar de mening van de bevolking. Het resultaat is informatie die de overheid kan betrekken bij haar besluitvorming. Datzelfde resultaat kan echter via bijvoorbeeld een opiniepeiling worden bereikt.

De heer Somers (VLD — Kamer) betwist de stelling dat de volksraadpleging *de facto* tot een bindend resultaat leidt. Die stelling houdt inderdaad in dat het onderscheid tussen een volksraadpleging en een referendum een juridische fictie is, zodat ook voor de volksraadpleging een voorafgaande grondwetsherziening onvermijdelijk is.

De fractie van de spreker meent dat er wel degelijk een verschil bestaat tussen beide technieken van directe democratie. Er werden reeds gemeentelijke volksraadplegingen georganiseerd — bijvoorbeeld in Boechout — waarbij de gemeenteraad het resultaat van de volksraadpleging niet volgde. Nu mag men zulks politiek onoorbaar vinden, maar het bewijst dat de uitslag van een volksraadpleging *de facto* niet noodzakelijk bindend is. Indien zulks op gemeentelijk vlak mogelijk is, waarom dan niet op federaal vlak? Ook het Parlement zal de uitslag van een volksraadpleging naast zich kunnen neerleggen.

Het debat wordt wel enigszins vertekend door de gangbare conceptie van het begrip « democratie ». In een democratie, zo wordt geponeerd, primeert de wil van de kiezer. Wie die stelling dogmatisch benadert, moet aan de volksraadpleging inderdaad een bindende kracht toekennen. Er bestaan echter, naast verkiezingen en volksraadplegingen, nog andere kanalen waarlangs de wil van de kiezer tot uiting komt. Op lokaal vlak kan men bijvoorbeeld uit petitie opmaken dat een groot gedeelte

ques de démocratie directe. En ce qui concerne le référendum, elle se rallie toutefois à l'avis du comité scientifique.

En ce qui concerne les consultations populaires, on ne peut pas négliger le fait que la différence avec le référendum est essentiellement de nature théorique. Les expériences réalisées en matière de référendum au niveau communal montrent que la population accepte difficilement que l'autorité ne tienne pas compte du résultat de la consultation populaire. Si on la consulte, la population s'attend à juste titre que l'on suive son avis. Si l'autorité ne le fait pas, l'assise sociale de la démocratie directe se délitera rapidement.

Une solution pourrait consister à ce que les dirigeants s'engagent à considérer le résultat de la consultation populaire comme contraignant. Cela impliquerait toutefois que l'on prenne des libertés avec le cadre des notions juridiques, ce qui ne serait pas faire preuve d'une bonne gestion. La consultation populaire ne peut pas être une voie détournée pour instaurer le référendum de manière larvée.

La consultation populaire est essentiellement un moyen de « prendre le pouls » de la population sur un sujet. Le résultat est une information dont l'autorité peut tenir compte pour prendre sa décision. Le même résultat peut toutefois également être obtenu en organisant un sondage d'opinion.

M. Somers (VLD — Chambre) conteste la thèse selon laquelle le résultat d'une consultation populaire serait *de facto* contraignant. Cette thèse implique en effet que la distinction entre une consultation populaire et un référendum n'est qu'une fiction juridique, de sorte que l'instauration de la consultation populaire nécessiterait aussi une révision préalable de la Constitution.

Le groupe auquel appartient l'intervenant estime qu'il existe bel et bien une différence entre les deux instruments de démocratie directe considérés. Il est déjà arrivé (notamment à Boechout) que le résultat de consultations populaires organisées au niveau communal ne soit pas suivi par le conseil communal. On peut certes juger ce mépris du résultat politiquement inadmissible, mais il prouve que le résultat d'une consultation populaire n'est, dans les faits, pas nécessairement contraignant. Si la réalité est telle au niveau communal, pourquoi devrait-elle être différente au niveau fédéral? Le Parlement pourra, lui aussi, ne pas tenir compte du résultat d'une consultation populaire.

Le débat est toutefois quelque peu faussé en raison de la conception que l'on a communément de la démocratie. On part du principe que dans une démocratie, la volonté de l'électeur prime. Si l'on applique ce principe de manière dogmatique, il faut, effectivement, conférer un caractère contraignant à la consultation populaire. Les élections et les consultations populaires ne sont toutefois pas les seuls instruments qui permettent aux électeurs d'exprimer leur volonté. Sur le plan local, les péti-

van de bevolking een bepaalde mening is toegedaan. Ook op nationaal vlak kan men soms dergelijke tendensen onderkennen. Welnu, wie voorhoudt dat het Parlement gebonden is zodra de volkswil duidelijk tot uiting komt, moet niet alleen aan volksraadplegingen een feitelijk bindende kracht toedichten, maar ook aan alle andere vormen waarin de volkswil tot uiting komt. In de praktijk blijkt echter dat het Parlement afstand kan nemen van dergelijke uitingen van de volkswil. Dat bewijst dat ook het resultaat van een volksraadpleging de bewegingsvrijheid van het Parlement niet hoeft in te perken.

Er is bijgevolg, ook volgens de huidige bepalingen van de Grondwet, geen juridisch bezwaar tegen de invoering van een volksraadpleging. Daarom pleit de fractie van de spreker voor de onmiddellijke invoering van de volksraadpleging. Na een herziening van de Grondwet kan ook het referendum worden ingevoerd.

De heer Dallemagne (PSC — Senaat) geeft aan dat zijn fractie voorstander blijft van het principe van de volksraadpleging, maar dat ze niettemin gehoor heeft voor de argumenten van de meerderheid van de deskundigen, die van mening zijn dat de Grondwet moet worden herzien om een volksraadpleging te kunnen houden. Bij gebrek aan een nieuw advies van de Raad van State over de grondwettelijkheid van de volksraadpleging waarin een andere stelling wordt ingenomen dan in 1985, moet worden gewacht op een grondwetswijziging.

De heer Vanvelthoven (SP — Kamer) vraagt wat men met de volksraadpleging beoogt. Wenst de overheid het volk te raadplegen of wenst zij de bevolking nauwer bij de besluitvorming te betrekken? Indien het de bedoeling is om de bevolking te raadplegen, is het niet zeker dat een volksraadpleging daartoe het meest geschikte middel is. Immers, indien er geen opkomstplicht geldt voor de volksraadpleging, wordt wellicht slechts een fractie van de bevolking bereikt. In dat geval verwerft men wellicht een veel getrouwer inzicht in de mening van het volk door een opiniepeiling te organiseren.

Ook *mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer)* is van mening dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen een volksraadpleging en een opiniepeiling. Haar fractie meent dat het niet noodzakelijk is een derde techniek te hebben die het midden houdt tussen het opinieonderzoek en het referendum. Gelet op de grondwettigheidsbezwaren die de organisatie van een referendum doet rijzen, zou men echter kunnen opteren voor de invoering van de volksraadpleging.

Anderzijds mag men volksraadplegingen ook niet op een geïmproviseerde wijze houden, zoals dit het geval was met de raadpleging over het Copernicusplan. Volks-

tions, par exemple, permettent de constater qu'une part importante de la population partage une opinion précise. Même sur la plan national, on peut parfois discerner certains courants d'opinion. Ceux qui soutiennent que le Parlement est tenu de respecter la volonté du peuple lorsque celle-ci est clairement exprimée doivent dès lors conférer un caractère réellement contraignant non seulement aux consultations populaires, mais aussi à tous les autres instruments par lesquels le peuple peut exprimer sa volonté. On constate toutefois dans la pratique que le Parlement peut prendre ses distances par rapport à ces formes d'expression de la volonté du peuple. C'est la preuve que le résultat d'une consultation populaire ne doit pas nécessairement réduire la marge de manœuvre du Parlement.

Il n'existe par conséquent aucun obstacle juridique, y compris selon les actuelles dispositions constitutionnelles, à l'instauration de la consultation populaire. C'est pourquoi le groupe auquel appartient l'intervenant prône l'instauration immédiate de la consultation populaire, le référendum pouvant également être instauré après une révision de la Constitution.

M. Dallemagne (PSC — Sénat) déclare que son groupe reste favorable au principe de la consultation populaire. Le groupe est néanmoins sensible aux arguments développés par une majorité des experts qui considèrent qu'il faut réviser la Constitution pour pouvoir organiser une consultation populaire. À défaut d'un nouvel avis du Conseil d'État sur la constitutionnalité de la consultation populaire modifiant la thèse de 1985, il faudra attendre une révision de la Constitution.

M. Vanvelthoven (SP — Chambre) demande quelle est la finalité de la consultation populaire. Les autorités désirent-elles consulter la population ou désirent-elles l'associer plus étroitement au processus décisionnel? S'il s'agit de consulter la population, il n'est pas certain que la consultation populaire soit l'instrument le plus approprié. En effet, si la participation n'est pas obligatoire, la consultation populaire ne permettra sans doute de consulter qu'une fraction de la population. Dans ce cas, on obtiendra sans doute un résultat reflétant beaucoup plus fidèlement l'avis de la population en organisant un sondage d'opinion.

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) est aussi d'avis qu'il faut clairement distinguer la consultation populaire du sondage d'opinion. Le groupe de l'intervenante estime qu'il n'est pas obligatoire de disposer d'une troisième technique entre le sondage d'opinion et le référendum. Vu les problèmes constitutionnels que pose l'organisation d'un référendum, on pourrait toutefois s'orienter vers l'instauration de la consultation populaire.

On ne peut pas non plus, par ailleurs, organiser des consultations populaires de manière improvisée, comme ce fut le cas pour la consultation populaire au sujet du

raadplegingen vergen een degelijke wettelijke basis. Men moet vermijden dat de uitslag van de volksraadpleging kan worden aangevochten, bijvoorbeeld voor de Raad van State, omwille van vormgebreken of een schending van de wet.

Een volksraadpleging beperkt zich niet tot een vraag naar het advies van de bevolking. Een volksraadpleging biedt ook de gelegenheid om een daadwerkelijk maatschappelijk debat te voeren en om de bevolking te informeren over het beleid. Het is dus wel degelijk heel wat meer dan een eenvoudige opiniepeiling.

Een volksraadpleging is weliswaar juridisch niet bindend, maar toch zou men een volstrekt verkeerd signaal geven door in te gaan tegen het resultaat ervan.

Ook mevrouw Grauwels (*Agalev-Ecolo — Kamer*) benadrukt het belang van de discussie die aan de volksraadpleging voorafgaat. Dat parlementaire én publieke debat is een meerwaarde in vergelijking met de opiniepeiling, die een loutere momentopname biedt. Bovendien vormt een volksraadpleging de aanleiding voor een informatiecampaignede waarin de verschillende argumenten voor en tegen een voorstel uitgebreid aan bod kunnen komen. Die informatiecampaignede kan mensen ertoe aanzetten hun standpunt te herzien. Soms nemen mensen immers slechts gemakshalve een bepaalde mening in, zonder alle overwegingen in acht te nemen. Door het maatschappelijke debat worden de meningen verfijnd.

Om die reden kan de overheid het resultaat van de volksraadpleging inderdaad niet zonder meer terzijde schuiven. Daarvoor zullen gegronde redenen moeten worden ingeroepen. Toch blijft de volksraadpleging louter een fase in het proces van de besluitvorming.

Mevrouw Van Weert (*VU&ID — Kamer*) erkent de grote verdienste van het maatschappelijke debat dat samenhangt met de volksraadpleging.

Men mag echter niet lichtzinnig met het resultaat van volksraadplegingen omgaan. Het is niet heilzaam voor de democratie om de uitslag van een volksraadpleging niet te eerbiedigen, ook al is het een juridisch niet bindende techniek. Het voorbeeld van Boechout illustreert dat men niet zonder risico's de mening van de bevolking terzijde schuift. Deze commissies ijveren juist voor de versterking van de democratie, maar de techniek van de volksraadpleging lijkt niet te passen in die betrachting. Om die reden is het raadzaam in de volgende zittingsperiode meteen de grondwettelijke basis voor de invoering van het referendum te leggen.

De heer Somers (*VLD — Kamer*) verklaart dat de volksraadpleging een dubbele bedoeling heeft : zij peilt naar de mening van het volk en zij betreft de burger nauwer bij het beleid.

Plan Copernic. Les consultations populaires nécessitent une base légale correcte. Il faut éviter que l'on puisse attaquer, par exemple devant le Conseil d'État, le résultat d'une consultation populaire pour vice de forme ou violation de la loi.

La consultation populaire ne se limite pas à demander l'avis de la population. Elle offre également l'occasion de mener un véritable débat de société et d'informer la population au sujet de la politique menée. La consultation populaire est dès lors effectivement beaucoup plus qu'un simple sondage d'opinion.

Il est vrai qu'une consultation populaire n'est pas juridiquement contraignante, mais on donnerait un signal tout à fait inopportun en prenant une décision qui va à l'encontre de son résultat.

Mme Grauwels (*Agalev-Ecolo — Chambre*) souligne également l'importance du débat qui précède la consultation populaire. Le débat parlementaire et public constitue une plus-value par rapport au sondage d'opinion, qui se borne à refléter l'opinion publique à un moment déterminé. La consultation populaire offre en outre l'occasion d'organiser une campagne d'information au cours de laquelle les différents arguments pour ou contre une proposition peuvent être largement exposés. La campagne d'information peut inciter les citoyens à revoir leur opinion. Il arrive parfois que des personnes n'adoptent une position que par facilité, sans tenir compte de tous les aspects de la question. Le débat de société permet d'affiner les positions.

C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics ne peuvent en effet négliger purement et simplement de tenir compte du résultat de la consultation populaire. S'ils le font, ils devront motiver leur décision. La consultation populaire n'est toutefois qu'une phase du processus décisionnel.

Mme Van Weert (*VU&ID — Chambre*) reconnaît l'utilité du débat de société lié à l'instauration de la consultation populaire.

Il faut toutefois se garder de prendre à la légère le résultat de consultations populaires. Il n'est pas bon pour la démocratie de ne pas respecter le résultat d'une consultation populaire, même s'il s'agit d'une technique non contraignante sur le plan juridique. L'exemple de Boechout montre que l'attitude qui consiste à faire fi de l'opinion de la population n'est pas sans risque. Si ces commissions œuvrent précisément pour le renforcement de la démocratie, la technique de la consultation populaire ne paraît cependant pas répondre à cet objectif. Aussi convient-il de jeter d'emblée les fondements constitutionnels en vue de l'instauration du référendum au cours de la prochaine législature.

M. Somers (*VLD — Chambre*) déclare que la consultation populaire a un double objectif : sonder l'opinion de la population et associer plus étroitement le citoyen à la politique.

De wijze waarop men omgaat met het resultaat van een volksraadpleging, hangt af van de visie die men heeft op de werking van de democratie. Wie een sterk vertrouwen heeft in de vertegenwoordigende democratie, aanvaardt al gauw dat de verkozen instellingen afstand nemen van de publieke opinie. Het resultaat van een volksraadpleging, petitie enz. is in die benadering niet meer dan één van vele elementen die bij de besluitvorming worden betrokken. Wie daarentegen een groot gewicht toekent aan de mening van de burger en, bijgevolg, aan de directe democratie, zal veel moeilijker afstand kunnen nemen van de resultaten van, bijvoorbeeld, een volksraadpleging. De ervaring leert echter dat het mogelijk is om in te gaan tegen de uitslag van een volksraadpleging.

Sommigen beweren dat men beter opiniepeilingen dan volksraadplegingen kan organiseren. Opinipeilingen hebben ongetwijfeld hun verdiensten, maar ze zijn minder nauwkeurig dan volksraadplegingen. Dat werd in het verleden afdoende bewezen, getuige de *exit-polls* bij de laatste gemeente- en provincieraadverkiezingen.

Volgens *professor Dumont* zouden degenen die rekenen op een ommezwaai van de wetgevingsadvisering van de afdeling wetgeving van de Raad van State wel eens bedrogen kunnen uitkomen. Meer dan waarschijnlijk zal de Raad van State zijn advies van 1985 bevestigen. De nieuwe juridische gegevens dreigen voedsel te geven aan de stelling dat de organisatie van een volksraadpleging een grondwetsherziening vereist. Het advies van de Raad van State over het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen is daarvan het bewijs.

Sommigen maken een onderscheid tussen de vraag om een advies van de bevolking en het zoeken naar informatie. Ze gaan ervan uit dat de parlementsleden de vrijheid hebben om een inlichting te vragen aan de bevolking.

Ze verwijzen ook naar de raadplegingen die werden gehouden in Boechout en Nijvel, waar de gemeenteraden het standpunt van de meerderheid van de bevolking niet hebben gevolgd. Dat zou het onderscheid tussen het referendum en de volksraadpleging rechtvaardigen.

Het staat de parlementsleden en ook de regering vrij bepaalde informatie in te winnen. Zo legde de regering het Copernicusplan voor aan de bevolking. Aanvankelijk was het duidelijk de bedoeling van de regering om een ware volksraadpleging te organiseren. De regering heeft daar van afgezien. Uiteindelijk was de vraagstelling echter van die aard dat men, juridisch gesproken, niet meer van een volksraadpleging kan gewagen. Er werd gepeild naar de houding van de bevolking tegenover bepaalde voorstellen, maar de vraagverwoording dwong de respondenten niet om met « ja » of « neen »

Le sort que l'on réservera au résultat d'une consultation populaire dépend de la vision que l'on a du fonctionnement de la démocratie. Celui qui a une grande confiance dans la démocratie représentative acceptera facilement que les institutions élues se distancient de l'opinion publique. Dans cette optique, le résultat d'une consultation populaire, d'une pétition, etc., ne sera qu'un des nombreux éléments qui interviennent dans le processus décisionnel. Celui qui accorde par contre une grande importance à l'opinion du citoyen et, par conséquent, à la démocratie directe, éprouvera beaucoup plus de difficultés à se distancier des résultats, par exemple, d'une consultation populaire. L'expérience montre toutefois qu'il est possible d'aller à l'encontre du résultat d'une consultation populaire.

Certains prétendent qu'il vaut mieux organiser des sondages d'opinion plutôt que des consultations populaires. S'ils ont indéniablement leurs mérites, les sondages d'opinion sont moins précis que les consultations populaires. Cela a été démontré à suffisance par le passé, ainsi que l'attestent les sondages effectués à la sortie des bureaux de vote lors des dernières élections communales et provinciales.

Le professeur Dumont estime que ceux qui misent sur un revirement de jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État, courent de grands risques. Il est plus que probable que le Conseil d'État confirmera son avis de 1985. Les éléments juridiques nouveaux risquent d'alimenter la thèse que l'organisation d'une consultation populaire nécessite une révision de la Constitution. L'avis du Conseil d'État sur le projet de loi concernant la consultation populaire communale et provinciale en est la preuve.

Certains distinguent la demande d'un avis de la population et la recherche d'une information. Ils partent de l'optique que les parlementaires sont libres de solliciter une information auprès de la population.

Ils se réfèrent aussi aux consultations organisées à Boechout et Nivelles, où les conseils communaux se sont écartés de l'avis exprimé par la majorité de la population. Cela justifierait la distinction entre le référendum et la consultation populaire.

Il est loisible aux parlementaires et au gouvernement de recueillir certaines informations. C'est ainsi que le gouvernement a soumis le plan Copernic à la population. Son intention initiale était manifestement d'organiser une véritable consultation populaire. Il y a renoncé. Finalement, les questions ont été formulées de telle manière qu'il ne s'agissait plus d'une consultation populaire au sens juridique. On s'est enquis de l'attitude de la population face à certaines propositions, mais la manière dont les questions étaient formulées n'obligeait pas les personnes interrogées à répondre par « oui » ou par

te antwoorden. Uiteindelijk was deze bevraging niet meer dan een vorm van informatievergaring.

Het ligt echter helemaal anders met een echte volksraadpleging, waarbij het advies van de bevolking wordt gevraagd over een bepaald voorstel en de vraag alleen met « ja » of « neen » kan worden beantwoord. Dit veronderstelt een informatiecampa­gne die de bevolking in staat stelt om een weloverwogen standpunt in te nemen. Men mag immers niet veronderstellen dat het publiek over iedere kwestie een gefundeerde mening heeft. Een volksraadpleging vereist dus een debat en bijgevolg ook debatregels.

Welnu, indien men een dergelijk concrete vraag stelt aan de bekleders van de soevereiniteit, kan men bezwaarlijk de fictie handhaven dat de uitslag van de volksraadpleging niet meer is dan een advies dat zonder veel omhaal kan worden genegeerd. Factueel lijkt dat een illusie.

Er bestaan echter nog meer bezwaren tegen de invoering van een volksraadpleging zonder voorafgaande grondwetsherziening. Artikel 195 van de Grondwet regelt de procedure tot herziening van de Grondwet. De artikelen 77 tot 81 regelen de wetgevende procedure. Hoe kan men een wet tot invoering van de volksraadpleging aannemen zonder inbreuk te maken op deze artikelen van de Grondwet? De wetgever kan niet zelf beslissen in welke fase van de wetgevende procedure een volksraadpleging kan worden georganiseerd. Dat moet in de Grondwet zelf worden geregeld.

Ten slotte mag het probleem van de vereiste meerderheid niet worden veronachtzaamd. Tijdens de debatten is gebleken dat men van plan was een onderscheid te maken tussen het vereiste kiezersquorum bij een volksraadpleging en dat bij de aanneming van een wetsvoorstel door de Kamers. De aanneming van een beslissing na een volksraadpleging afhankelijk maken van een bijzondere meerderheid komt echter in botsing met enerzijds artikel 53 van de Grondwet, op grond waarvan elk besluit bij volstreckte meerderheid van stemmen moet worden genomen, en anderzijds artikel 43 van de Grondwet, waaruit blijkt dat de leden van de Kamer en de Senaat maar in taalgroepen worden ingedeeld voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen. De vereiste van bijzondere meerderheid veronderstelt een grondwettelijke bepaling.

Een lid heeft opgemerkt dat volgens artikel 2, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State één derde van de leden van een wetgevende vergadering volstaat om de voorzitter een beroep te laten doen op de afdeling wetgeving van de Raad van State; die bepaling — conform artikel 53 van de Grondwet bij gewone meerderheid aangenomen — voorziet echter niet in een afwijking bij de totstandkoming van de wet, maar in een vorm van aanhangigmaking bij de afdeling wetgeving van de Raad van State door een minderheid.

« non ». Cette enquête n'était en définitive qu'une es­pèce de collecte d'informations.

Les choses sont toutefois totalement différentes dans le cas d'une véritable consultation populaire, qui est organisée pour demander l'avis de la population sur une proposition précise et dont la question n'appelle qu'une réponse affirmative ou négative. Pareille consultation populaire suppose l'organisation d'une campagne d'information qui permette à la population de se faire une opinion mûrement réfléchie. On ne peut en effet supposer que les citoyens ont un avis éclairé sur chaque question. Une consultation populaire suppose donc un débat et, par conséquent, des règles régissant ce débat.

Or, si l'on veut poser une question aussi concrète aux titulaires de la souveraineté, on peut difficilement soutenir la fiction selon laquelle le résultat de la consultation populaire n'est rien de plus qu'un avis dont on peut ne faire aucun cas. Une telle attitude paraît illusoire d'un point de vue factuel.

D'autres raisons s'opposent également à l'instauration d'une consultation populaire sans révision préalable de la Constitution. L'article 195 de la Constitution règle la procédure de révision de la Constitution et les articles 77 à 81 règlent la procédure législative. Comment adopter une loi instituant la consultation populaire sans enfreindre ces articles de la Constitution? Il n'appartient pas au législateur de déterminer lui-même à quel stade de la procédure législative une consultation populaire peut être organisée. Il appartient au constituant de régler cette question.

Enfin, le problème de la majorité requise ne doit pas être négligé. Il est apparu au cours des débats que l'on envisageait de distinguer le quorum requis dans le corps électoral à l'issue de la consultation populaire de celui requis au sein des chambres pour l'adoption du texte de loi. Or, subordonner à l'obtention d'une majorité spéciale l'adoption de la décision faisant suite à la consultation populaire se heurte, d'une part, à l'article 53 de la Constitution en vertu duquel toute résolution doit être prise à la majorité absolue des suffrages et, d'autre part, à l'article 43 de la Constitution, dont il ressort que les membres de la Chambre et du Sénat ne sont répartis en groupes linguistiques que dans les cas déterminés dans la Constitution. L'exigence d'une majorité spéciale présuppose une disposition constitutionnelle.

Un membre a fait remarquer que l'article 2, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État permettait la saisine de la section de législation du Conseil d'État par le président d'une assemblée à la demande d'un tiers au moins de ses membres. Mais cette disposition — votée à la majorité ordinaire dans le respect de l'article 53 de la Constitution — ne prévoit pas un mode dérogatoire d'élaboration de la loi, mais un mode de saisine de la section de législation du Conseil d'État par une minorité.

In de Belgische politieke cultuur is men helaas vaak geneigd met « amateurswerk » tevreden te zijn. De aanneming van een wet tot instelling van de volksraadpleging zonder voorafgaande herziening van de Grondwet zou daarvan een treffend voorbeeld zijn.

Professor Verdussen komt terug op het probleem van de vereiste meerderheid. Zoals professor Dumont heeft onderstreept, is het voorbeeld van artikel 2, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet relevant, aangezien het niet om een besluit van de wetgevende vergadering gaat. In juridische termen gaat het om een aanhangigmaking bij de afdeling wetgeving van de Raad van State door de voorzitter van de wetgevende vergadering op verzoek van één derde van de leden.

In de jaren negentig beoogde een wetsvoorstel de wet op het parlementair onderzoek te wijzigen, zodat een wetgevende vergadering een parlementaire onderzoekscommissie zou kunnen oprichten bij een eenderde-meerderheid van de leden in plaats van de bij artikel 53 van de Grondwet voorgeschreven volstrekte meerderheid. De daarover geraadpleegde Raad van State had tot de ongrondwettigheid van die tekst geconcludeerd. Aangezien die een essentiële voorwaarde in de werking van de wetgevende vergaderingen wijzigde, was eerst een voorafgaande herziening van de Grondwet nodig.

Professor Verdussen sluit zich volledig aan bij de woorden van professor Dumont in verband met de ongrondwettigheid van een volksraadpleging. Hij onderstreept dat artikel 195 van de Grondwet, dat de procedure tot herziening ervan zeer strikt regelt, hem daarenboven een doorslaggevend argument lijkt. Die bepaling legt immers de ontbinding van de Kamers op, louter om de bevolking indirect te raadplegen. Hoe zou men zonder wijziging van artikel 195 aan die indirecte raadpleging andere raadplegingen kunnen toevoegen die pas later hun beloop krijgen, als de nieuwe Kamers eenmaal zijn samengesteld? Dat zou een probleem van coherentie met het grondwettelijk voorschrift vormen en zoals gezegd echt « amateurswerk » zijn.

Tot slot beklemtoont Professor Verdussen dat voor de organisatie van een volksraadpleging een parlementair debat moet plaatshebben, zodat de bevolking correct wordt ingelicht over de kern van de raadpleging. De legitimiteit van de wetgevende vergaderingen zelf staat hier immers op het spel.

Professor Dujardin distantieert zich van de idee waarbij de invoering van de volksraadpleging zonder voorafgaande herziening van de Grondwet als amateurswerk wordt bestempeld. Professor Veny en hijzelf hebben al gesteld dat een volksraadpleging zou kunnen worden georganiseerd zonder noodzakelijkerwijze aan een wetgevende procedure te raken. De professor ziet geen grondwettelijke bezwaren tegen het feit dat de volksraadpleging betrekking heeft op onderwerpen die niet direct aan de aanneming van een wet zijn gekoppeld (zie blz. 19 van het advies van de deskundigen).

Il y a malheureusement parfois dans la culture politique belge une tendance au « bricolage ». Le vote d'une loi organisant la consultation populaire sans révision préalable de la Constitution en serait un exemple flagrant.

Le professeur Verdussen revient sur le problème posé par les exigences de majorité. Comme le professeur Dumont vient de le souligner, l'exemple de l'article 2, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'est pas pertinent car il n'implique pas de résolution de l'assemblée. En termes juridiques, c'est une saisine de la section de législation du Conseil d'État par le président de l'assemblée, à la demande d'un tiers des membres.

Dans les années nonante, une proposition de loi visait à modifier la loi sur les enquêtes parlementaires de manière à permettre à une assemblée de constituer une commission d'enquête parlementaire à une majorité d'un tiers des membres, en lieu et place de la majorité absolue prévue à l'article 53 de la Constitution. Le Conseil d'État, consulté, a conclu à l'inconstitutionnalité du texte. Celui-ci modifiant une condition essentielle du fonctionnement des assemblées, une révision préalable de la Constitution s'imposait.

Le professeur Verdussen se rallie entièrement aux propos du professeur Dumont concernant l'inconstitutionnalité d'une consultation populaire. Il insiste sur le fait que l'article 195 de la Constitution, qui règle très strictement la procédure de révision de la Constitution, lui paraît un argument décisif. Cette disposition impose en effet la dissolution des Chambres dans le seul but de consulter indirectement la population. Comment pourrait-on, sans modifier l'article 195, ajouter à cette consultation indirecte, d'autres consultations qui interviendraient en aval, une fois les nouvelles Chambres constituées? Cela poserait un problème de cohérence avec le prescrit constitutionnel et constituerait un véritable « bricolage », comme on l'a déjà évoqué.

Enfin, le professeur Verdussen insiste sur la nécessité d'un débat parlementaire préalable à l'organisation d'une consultation populaire, afin d'informer correctement la population sur les tenants et aboutissants de la consultation. Il y va de la légitimité même des assemblées.

Le professeur Dujardin prend ses distances par rapport à l'idée de qualifier de bricolage constitutionnel l'introduction de la consultation populaire sans révision préalable de la Constitution. Le professeur Veny et lui-même ont déjà fait valoir qu'une consultation populaire pourrait être organisée sans intervenir nécessairement dans une procédure législative. Le professeur ne voit aucune disposition constitutionnelle s'opposant à ce qu'une consultation populaire porte sur des sujets qui ne seraient pas directement liés à l'adoption d'une loi (voir p. 19 de l'avis des experts).

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) merkt op dat het resultaat van een volksraadpleging vergelijkbaar is met de adviezen die in het kader van talrijke procedures worden ingewonnen, met name op gemeentelijk vlak : soms volgt de overheid het advies, maar zij kan het ook naast zich neerleggen. Het is zeker niet gemakkelijk aan de bevolking uit te leggen dat het resultaat van de volksraadpleging niet altijd zal worden gevolgd; de bevolking is echter al vertrouwd met adviesprocedures die de overheid niet binden en waaraan die niet noodzakelijk gevolg geeft.

De heer Dallemagne (PSC — Senaat) herinnert eraan dat de commissies voor Politieke Vernieuwing tot doel hebben de middelen te onderzoeken waarmee de democratische werking van de instellingen kan worden verbeterd. Dat werk houdt in dat de rechtsstaat nauwgezet wordt geëerbiedigd en de teksten ter instelling ervan worden nageleefd. Bijgevolg moet worden voorkomen dat wetsvoorstellen worden gemaakt die tot verschillende interpretaties aanleiding kunnen geven. De PSC-fractie zal in het licht van de huidige formulering van de teksten derhalve geen voorstel inzake de volksraadpleging indienen.

Het lid heeft evenwel vragen in verband met het lot van een regeringsinitiatief. De regering gebruikt de resultaten van de « raadpleging » of « bevraging » die ze heeft laten uitvoeren in verband met het Copernicusplan vandaag immers als argument ter rechtvaardiging van de projecten tot hervorming van de ambtenarij. Is die vorm van door de regering opgezette volksraadpleging voor herhaling vatbaar ? Zo ja, binnen welk raamwerk en binnen welke perken moet die volksraadpleging dan plaatsvinden ?

De heer Mahoux (PS — Senaat) stipt aan dat we in een representatieve democratie leven, die we nu via een aantal mechanismen van directe democratie willen bijsturen. Het komt er evenwel op aan daarin niet te ver te gaan en te voorkomen dat onze representatieve democratie wordt weggevaagd door de mening die de bevolking — of althans dát deel van de bevolking dat zijn mening heeft willen geven — op een bepaald ogenblik tot uitdrukking heeft gebracht. Enerzijds ligt het politiek uiteraard moeilijk om af te wijken van de mening die de bevolking naar aanleiding van een volksraadpleging te kennen heeft gegeven. Anderzijds zouden we, in een democratisch bestel dat toch in hoofdzaak representatief van aard is, te ver gaan door te stellen dat de vertegenwoordigers van de Natie zich moeten houden aan de beleidsoptie die de voorkeur van de bevolking wegdraagt.

Er hebben al volksraadplegingen plaatsgevonden en aan de uitkomst ervan is niet altijd gevolg gegeven. De politieke respons hangt af van het behandelde thema. Een en ander impliceert dat uiterst veel aandacht moet worden besteed aan het bevoegdheidsniveau waarop een volksraadpleging het best wordt georganiseerd (op

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) fait observer que le résultat d'une consultation populaire est comparable aux avis recueillis dans le cadre de nombreuses procédures, notamment au niveau communal : l'autorité suit parfois ces avis, mais elle peut aussi s'en écarter. Certes, il n'est peut-être pas facile d'expliquer à la population que le résultat de la consultation populaire ne sera pas toujours suivi, mais elle est déjà familiarisée avec des procédures d'avis qui ne lient pas l'autorité et auxquels celle-ci ne se conforme pas forcément.

M. Dallemagne (PSC — Sénat) rappelle que les commissions du Renouveau politique ont pour objectif d'examiner les moyens d'améliorer le fonctionnement démocratique des institutions. Ce travail implique le respect scrupuleux de l'État de droit et des textes qui l'organisent. Il faut par conséquent éviter de faire des propositions sujettes à interprétations divergentes. C'est pourquoi le groupe PSC s'abstiendra de déposer une proposition relative à la consultation populaire dans l'état actuel des textes.

Le membre s'interroge toutefois quant au sort d'une initiative du gouvernement. En effet, le gouvernement prend aujourd'hui argument des résultats de la « consultation » ou « enquête » qu'il a fait réaliser sur le plan Copernic pour justifier des projets de réforme de la fonction publique. Ce genre de consultation à l'initiative du gouvernement pourra-t-elle se renouveler ? Dans quel cadre et moyennant quelles limites ?

M. Mahoux (PS — Sénat) observe que nous fonctionnons dans un système de démocratie représentative que nous envisageons d'infléchir en y introduisant des éléments de démocratie directe. Cependant, il ne faut pas aller trop loin dans ce sens et laisser la démocratie représentative être balayée par l'opinion exprimée à un moment précis par la population — et plus précisément par la partie de la population qui a souhaité s'exprimer. S'écarter d'un avis exprimé par la population à la suite d'une consultation pose évidemment une difficulté politique, mais considérer que les représentants de la Nation seraient obligés de prendre la décision en faveur de laquelle se serait prononcée la population irait beaucoup trop loin dans un système qui est avant tout de démocratie représentative.

Des consultations populaires ont déjà eu lieu et leurs résultats n'ont pas toujours été suivis. Les conséquences politiques sont fonction des thèmes proposés. Cela signifie qu'il faut être extrêmement attentif au niveau de pouvoir auquel peut être organisée une consultation populaire (fédéral, régional, communautaire ou local ?).

federaal, gewestelijk, gemeenschaps- of plaatselijk niveau ?). De speelruimte voor de vertegenwoordigers van de Natie wordt bepaald door het aantal deelnemers aan de volksraadpleging, alsook door de plaats waar en de thema's waarvoor ze wordt gehouden.

Het lid herinnert eraan dat een fundamenteel onderscheid tussen de opiniepeiling en de volksraadpleging te maken heeft met wie ze respectievelijk organiseert. Een volksraadpleging gaat uit van de overheid. Bovendien hoeft bij de resultaten van een volksraadpleging in principe geen rekening te worden gehouden met een foutenmarge.

Hoe dan ook vindt het lid dat de invoering van zowel het referendum als de volksraadpleging een grondwetswijziging vereist. Voor hem telt met name het argument dat de invoering van de volksraadpleging op grond van de thans bestaande teksten er in bepaalde gevallen op zou neerkomen dat de uitslagen van de verkiezingen en die van een volksraadpleging tegen elkaar worden uitgespeeld. Aan een volksraadpleging mag niet méér gewicht worden toegekend dan aan een verkiezing.

Wat het verwijt van « prutswerk » betreft, is het lid echter van mening dat we met de complexiteit van de Belgische oplossingen alles wel beschouwd een behoorlijk lage prijs betalen om conflicten te voorkomen.

Mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat) stelt vast dat de te nemen beslissing zal afhangen van een hele reeks parameters, maar toch vooral van de lezing die aan de Grondwet wordt gegeven en van de al dan niet minimalistische visie op de volksraadpleging. Aangezien de commissies voor de Politieke Vernieuwing tot doel hebben de democratie te verbeteren, zou het debat kunnen worden georiënteerd in de richting van de vraag of het *überhaupt* politiek opportuun is te debatteren over een wet tot invoering van de volksraadpleging. Momenteel bestaat in ons land het stelsel waarbij kandidaten kunnen worden verkozen op lijsten die de partijen hebben samengesteld. De organisatie van verkiezingen gaat gepaard met een soort van mobilisatie op administratief vlak : oproepingsbrieven, bekendmakingen via aanplakbiljetten, oproepen tot de bevolking met het oog op de samenstelling van de stembureaus enz. Een heuse opstoot van democratie waarbij aan de buitenwereld wordt getoond dat die democratie levend en wel is. Zijn er geen betere manieren om de democratie geloofwaardiger te maken dan een dergelijke regeling ook op de volksraadpleging toe te passen ? Qua draagwijdte geldt de uitslag van een volksraadpleging niet als een beslissing. Gaan we dus alle voormelde middelen inzetten om gewoon te polsen naar een strekking of een mening die bij de bevolking leeft ? Ware het niet verstandiger te kiezen voor de invoering van het referendum, ook al zal die oplossing nog enige jaren geduld vergen ?

De heer Vanvelthoven (SP — Kamer) stelt vast dat de deskundigen een uiteenlopende lezing geven aan de Grondwet. Op politiek vlak zijn alle fracties dan weer

La liberté de manœuvre des représentants est fonction du nombre de personnes qui se sont prononcées, de l'endroit et des thèmes sur lesquels elles se sont prononcées.

Le membre rappelle qu'une différence fondamentale entre sondage et consultation populaire tient à l'organisateur de ceux-ci. La consultation populaire est organisée par l'autorité publique. De plus, il n'y a en principe pas de marge d'erreur par rapport au résultat dans une consultation populaire.

Quoi qu'il en soit, le membre est d'avis qu'il faut une révision de la Constitution pour introduire non seulement le référendum, mais aussi la consultation populaire. Il se dit notamment sensible à l'argument selon lequel instaurer la consultation populaire dans l'état actuel des textes reviendrait dans certains cas à opposer élection et consultation populaire. L'on ne peut pas accorder plus de poids à une consultation populaire qu'à une élection.

À propos du terme « bricolage », toutefois, le membre estime que la complexité des solutions belges n'est qu'un faible prix à payer pour éviter les conflits.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) constate que la décision à prendre dépend de plusieurs paramètres, mais avant tout de l'interprétation qu'on donne à la Constitution et de la vision minimaliste ou non de la consultation populaire. L'objectif des commissions du Renouveau politique consistant à améliorer la démocratie, le débat peut être orienté vers la question de l'opportunité politique de débattre d'une loi organisant la consultation populaire. Actuellement, nous connaissons le système des élections, pour des candidats figurant sur des listes composées par les partis. L'organisation des élections implique toute une mobilisation administrative : lettres de convocations, affichages, appel à des membres de la population pour composer les bureaux de vote, etc. C'est un véritable mouvement de la démocratie, qui s'accompagne de tout l'étalage extérieur d'une démocratie bien vivante. L'utilisation d'un tel système pour une consultation populaire est-elle bien la forme la plus souhaitable pour améliorer la crédibilité de la démocratie ? La consultation populaire n'a pas d'effet décisif. Il s'agit donc de mobiliser tous ces moyens uniquement pour s'informer d'une tendance, ou d'un avis de la population. Ne serait-il pas plus sage d'opter pour l'introduction du référendum, quitte à attendre encore quelques années ?

M. Vanvelthoven (SP — Chambre) constate que les experts sont divisés dans leur interprétation de la Constitution. Sur le plan politique, il semble clair que tous les

duidelijk gewonnen voor de directe democratie via het referendum. De vraag is of de volksraadpleging moet worden ingevoerd als een van het referendum losstaand mechanisme. Het enige argument *pro* dat hij terzake heeft gehoord, is dat het onmogelijk is het referendum de eerstkomende jaren al in te voeren.

De meeste deskundigen zijn van oordeel dat ook voor de invoering van de volksraadpleging een grondwetswijziging noodzakelijk is. België heeft te kampen gehad met de zogenaamde « Koningskwesie », die het gevolg was van een volksraadpleging. Onlangs heeft de regering de bevolking om haar mening gevraagd over het « Copernicus »-plan tot hervorming van de overheidsbesturen. In hoeverre waren die twee initiatieven al niet ongrondwettelijk ?

Net als de twee vorige sprekers richt *voorzitter Van der Maelen (Kamer)* zich tot de voorstanders van de invoering van de volksraadpleging met de vraag of zij daar óók voor zouden pleiten, mocht het mogelijk zijn op grond van de thans bestaande teksten nu al het referendum in te voeren.

De heer Somers (VLD — Kamer) vindt dat een volksraadpleging meer mogelijkheden biedt dan een referendum. Een volksraadpleging hoeft niet noodzakelijk betrekking te hebben op een zeer concrete tekst met directe gevolgen en evenmin hoeft het antwoord alleen maar « ja » of « neen » te zijn. Zo zou het best mogelijk zijn de bevolking te vragen of zij vindt dat op termijn moet worden afgestapt van kernenergie. Een positief antwoord zou niet automatisch de sluiting van de kerncentrales tot gevolg hebben, maar kan de politieke partijen ertoe aanzetten na te denken over eventuele alternatieven om aldus op min of meer lange termijn de wensen van de bevolking te kunnen inwilligen. In verband met de « Copernicus »-nota had men kunnen kiezen voor een andere vorm van raadpleging, met een grotere waaier van antwoordmogelijkheden. Omdat een volksraadpleging soepeler is dan een referendum, kan zij het debat verrijken zonder de politici op de wil van de bevolking vast te pinnen. Zodra het referendum zal zijn ingevoerd, spreekt het voor zich dat over een concreet onderwerp waarop het antwoord alleen maar « ja » of « neen » kan zijn, niet langer een volksraadpleging zal worden gehouden. Maar de volksraadpleging verdient een plaats naast het referendum, als middel om de bevolking in een ruimere context bij het politieke debat te betrekken. Daarom is het lid voorstander van de invoering van beide mechanismen.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) is het daarmee eens. Aangezien het onmogelijk is het referendum onverwijld in te voeren, kan nu al worden nagedacht over de invoering van de volksraadpleging. En mocht het referendum vandaag al realiseerbaar zijn, dan nóg vindt zij het volkomen logisch dat daarnaast ook

groepen s'expriment en faveur de la démocratie directe, au moyen du référendum. La question est de savoir s'il faut prévoir la consultation populaire comme institution distincte du référendum. Le seul argument qu'il ait entendu en ce sens tient à l'impossibilité d'instaurer le référendum avant quelques années.

La majorité des experts considèrent qu'une révision de la Constitution s'impose aussi pour pouvoir introduire la consultation populaire. Or, la Belgique a connu la « question royale » qui était la conséquence d'une consultation populaire. Récemment, le gouvernement a consulté la population sur le plan « Copernic » de réforme de l'administration. Ces initiatives passées étaient-elles déjà inconstitutionnelles ?

Dans le prolongement des deux dernières interventions, *le président Van der Maelen (Chambre)* interroge les membres qui s'expriment en faveur de l'instauration de la consultation populaire : si l'instauration du référendum était possible dans l'état actuel des textes, plaideraient-ils quand même pour l'introduction de la consultation populaire ?

M. Somers (VLD — Chambre) trouve que la consultation populaire comporte plus de possibilités qu'un référendum. La consultation populaire ne doit pas nécessairement porter sur un texte très concret, à effet direct, ni la réponse être oui ou non. Ainsi, l'on peut imaginer de demander à la population s'il faut abandonner à terme l'énergie nucléaire. Une réponse positive n'impliquerait pas automatiquement la fermeture des centrales nucléaires, mais pourrait être un incitant pour les partis politiques à réfléchir aux pistes éventuelles permettant à plus ou moins long terme de suivre l'opinion de la population. La note Copernic aurait pu faire l'objet d'une consultation sous une autre forme, autorisant une plus grande variété de réponses. Instrument plus flexible que le référendum, la consultation populaire permettrait d'étoffer le débat sans être lié par la volonté du citoyen. Il est clair qu'une consultation populaire sur un thème concret, précis, appelant comme réponse un oui ou un non, ne sera plus organisée dès lors qu'on disposera de l'instrument du référendum. Mais la consultation populaire a sa place, à côté du référendum, en tant qu'instrument de participation de la population au débat politique, dans un contexte plus large. Le membre se prononce donc en faveur de l'instauration des deux instruments.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) approuve. L'introduction du référendum n'étant pas possible dans l'immédiat, l'on peut déjà penser à l'organisation d'une consultation populaire. Toutefois, même si l'instauration du référendum était possible, il lui semble tout à fait rationnel de permettre aussi la consultation populaire, dans

volksraad-plegingen kunnen worden gehouden. Het betreft hier immers twee verschillende mechanismen van directe democratie.

Voor mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) zijn er thans constitutioneel geen juridisch-technische bezwaren tegen de volksraadpleging, maar politiek gesproken lijkt haar dat niet wenselijk.

In antwoord op de vraag van senator Dallemagne, stelt professor Verdussen dat een onderscheid moet worden gemaakt al naargelang de federale regering optreedt als tak van de wetgevende, dan wel als uitvoerende macht. Om tal van in het verslag opgesomde redenen, verkiezen de deskundigen in het eerste geval duidelijk een initiatief dat uitgaat van de Kamers. In het tweede geval is de regering, als uitvoerende macht, ermee belast koninklijke besluiten goed te keuren die van tweeërlei aard kunnen zijn. In het raam van de uitwerking van een besluit tot uitvoering van een wet waarvan de grote lijnen door de parlementaire assemblees werden uitgetekend, ziet men niet goed in hoe de regering de bevolking zou kunnen raadplegen. Wat daarentegen wél tot de mogelijkheden lijkt te behoren, is dat de regering een volksraadpleging wil houden bij de uitwerking van normen die ze zonder voorafgaande wet, bijvoorbeeld over ambtenarenzaken, kan goedkeuren. De argumenten die werden aangevoerd om het onwettige karakter van zo'n op initiatief van de wetgevende macht gehouden raadpleging aan te tonen, gelden op dat ogenblik voor de uitvoerende macht.

Volgens professor Verdussen is het houden van een volksraadpleging buiten enig besluitvormingsproces ondenkbaar. Iedere gezagsinstantie krijgt een aantal welbepaalde bevoegdheden die ze uitoefent door een aantal normen goed te keuren. Zo een gezagsinstantie de bevolking raadpleegt, doet ze dat omdat de behoefte wordt aangevoeld een norm aan te nemen en omdat de raadpleging in dat raam nuttig kan zijn.

Professor Delwit wijst op een aantal verschillen tussen volksraadpleging en opiniepeiling. Een eerste verschilpunt heeft betrekking op de politieke gevolgen. Een volksraadpleging met een vraag waarop alleen bevestigend of ontkennend kan worden geantwoord, of die een keuzemogelijkheid tussen twee alternatieven biedt, is iets helemaal anders dan een bevraging die naar de mening van de bevolking peilt. Bovendien wordt het resultaat van een volksraadpleging in principe openbaar gemaakt, wat niet noodzakelijk het geval is met het resultaat van een opiniepeiling. Daarbij zij opgemerkt dat een bevraging van de bevolking, zoals die over het Copernicusplan, een aantal nagenoeg open vragen kan omvatten en aldus dicht in de buurt van een opiniepeiling komt.

Een ander onderscheid slaat op het representatieve karakter. Een degelijk uitgevoerde opiniepeiling is in principe, vanuit sociaal en sociologisch oogpunt, represen-

la mesure où il s'agit de deux instruments différents de démocratie directe.

Pour Mme Van Weert (VU&ID — Chambre), la consultation populaire peut, d'un point de vue juridico-technique, être introduite dans l'état actuel de la Constitution, mais cela ne lui semble pas politiquement opportun.

Le professeur Verdussen répond à la question du sénateur Dallemagne en distinguant selon que le gouvernement fédéral agit en tant que branche du pouvoir législatif ou en tant que titulaire du pouvoir exécutif. Dans le premier cas, les experts privilégient clairement l'initiative des Chambres, pour plusieurs raisons énumérées dans le rapport. Dans le second cas, en tant que titulaire du pouvoir exécutif, le gouvernement est amené à adopter des arrêtés royaux de deux types. Dans le cadre de l'élaboration d'un arrêté exécutant une loi dont les grandes lignes ont été définies par les assemblées parlementaires, on imagine mal que le gouvernement consulte la population. Par contre, il se pourrait que le gouvernement veuille consulter la population pour l'élaboration de normes qu'il peut adopter sans loi préalable, par exemple en matière de fonction publique. Les arguments qui ont été développés pour démontrer l'inconstitutionnalité d'une telle consultation à l'initiative du pouvoir législatif, s'appliquent alors au pouvoir exécutif.

Le professeur Verdussen ne conçoit pas l'organisation d'une consultation populaire en dehors de tout processus décisionnel. Chaque autorité reçoit des compétences déterminées qu'elle exerce en adoptant des normes. Si une autorité consulte la population, c'est parce que le besoin se fait sentir d'adopter une norme et que la consultation servira dans ce cadre.

Le professeur Delwit met en évidence quelques différences entre consultation populaire et sondage d'opinion. Une première différence a trait aux effets politiques. Une consultation populaire présentant une alternative oui-non, a-b, est tout à fait différente d'une prise d'opinion par le biais d'un sondage. De plus, le résultat d'une consultation populaire est en principe public, ce qui n'est pas nécessairement le cas du résultat d'un sondage d'opinion. Il faut noter que la consultation de la population telle que celle réalisée sur le plan Copernic peut contenir des questions quasi ouvertes et se rapproche d'un sondage d'opinion.

Une autre différence concerne la représentation. Un sondage bien fait est en principe plus représentatif sur le plan social et sociologique qu'une consultation popu-

tatiever dan een volksraadpleging waarbij geen stemplicht geldt. Een opiniepeiling neemt immers een aantal sociaal ingekleurde parameters in aanmerking om tot resultaten te komen met een sterkere bevolkingsrepresentativiteit.

Het onderscheid dat betrekking heeft op de mogelijke foutenmarges is daarentegen heel wat minder eenduidig aan te geven. Zo vertonen de resultaten van de zogenaamde « Copernicusbevraging » een foutenmarge aangezien een aantal stemformulieren niet werden verwerkt.

In principe kost een opiniepeiling minder dan een bevraging van de hele bevolking.

Zowel bij opiniepeilingen als bij volksraadplegingen kunnen een aantal methodologische problemen rijzen. Zo was het bij de « Copernicusbevraging » overduidelijk dat de vraagstelling de antwoorden in een bepaalde richting stuurde.

Ten slotte nog dit : bij een volksraadpleging is de logische gang van zaken dat een alternatief wordt voorgesteld. Houdt men een andere logica aan, waarbij meer antwoorden mogelijk zijn, dan zal de evaluatie van de resultaten heel wat moeilijker verlopen. Dat was het geval bij de raadpleging die over het Waals Parlementsgebouw in Namen werd gehouden, en waarbij geen enkele van de vier aangereikte mogelijkheden een meerderheid haalde.

Ter informatie zij er nog op gewezen dat de raadpleging die in 1950 werd gehouden, in de vakliteratuur van de politieke wetenschappen ofwel met een quasi-referendum, ofwel met een quasi-volksraadpleging kan worden gelijkgesteld.

Professor Dumont nodigt de parlementsleden uit in dat verband de bijlagen bij het advies van het wetenschappelijk comité, inzonderheid de door professor Billiet geredigeerde bijlage 2 met als titel « Volksraadpleging en opiniepeiling » te raadplegen. De inhoudelijke criteria waaraan de vraagstelling moet voldoen, worden in hoofdstuk 4, afdeling 4, § 6, van het verslag nader toegelicht. Zo treft men er uiterst verhelderende informatie over het gevaar van open vragen in aan.

De pagina's 38 en 39 van het advies verwijzen naar het onderscheid tussen representatieve en participatieve democratie. Een deel van de experts beklemtonen de noodzaak om de bevolking niet rechtstreeks te bevragen zonder het debat vooraf door vertegenwoordigers van de organen van de representatieve democratie te laten duiden.

Een door de afdeling wetgeving van de Raad van State in 1985 uitgebracht advies, bevat een aantal overwegingen in verband met de in 1950 gehouden raadpleging die de terugkeer van Koning Leopold III tot doel had. Die raadpleging werd destijds voorgesteld als een noodoplossing om op hoogst uitzonderlijke omstandigheden in te spelen; op generlei wijze mocht men daarin een grondwettelijk precedent zien.

laire pour laquelle le vote n'est pas obligatoire. En effet, un sondage d'opinion prend en compte les attributs sociaux pour établir une représentation plus forte de la population.

Par contre, la différence ayant trait aux marges d'erreur éventuelles est plus délicate. Ainsi, les résultats de la consultation « Copernic » comportent une marge d'erreur dans la mesure où certains bulletins n'ont pas été dépouillés.

En principe, un sondage est moins coûteux que la consultation de toute une population.

Des problèmes méthodologiques peuvent se poser dans un sondage, mais aussi dans une consultation de la population. Dans la consultation « Copernic », le libellé des questions induisait à l'évidence les réponses.

Enfin, la logique d'une consultation populaire consiste à poser une alternative. Si l'on entre dans une logique autorisant plusieurs réponses, l'évaluation des résultats sera beaucoup plus difficile. Ce fut le cas de la consultation portant sur le Parlement wallon à Namur pour laquelle aucune des quatre possibilités n'a obtenu la majorité.

À titre d'information, la consultation de 1950 est assimilée, dans les travaux de sciences politiques, à un quasi-référendum ou une quasi-consultation populaire.

Le professeur Dumont invite les parlementaires à consulter les annexes de l'avis du comité scientifique, notamment l'annexe 2 rédigée par le professeur Billiet « Consultation populaire et sondage d'opinion ». Les critères qualitatifs auxquels doit satisfaire la formulation de la question sont expliqués au chapitre 4, section 4, § 6, du rapport. On y trouve des mises au point très précises concernant le danger des questions ouvertes.

Le rapport entre démocratie représentative et démocratie participative est évoqué aux pages 38 et 39 de l'avis. Une partie des experts insistent sur la nécessité de ne pas interroger directement la population sans encadrer le débat par une intervention préalable des organes de la démocratie représentative.

Dans son avis rendu en 1985, le Conseil d'État, section de législation, a émis des considérations sur la consultation de 1950 qui avait pour objet le retour du Roi Léopold III : cette consultation a été présentée à l'époque comme un expédient appelé par des circonstances tout à fait exceptionnelles; il ne fallait en rien y voir un précédent sur le plan constitutionnel.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) vraagt welke fracties de mening toegedaan zijn dat het mogelijk is om zonder voorafgaande grondwetsherziening, de volksraadpleging in te voeren ?

VLD, PRL FDF MCC en Agalev beantwoorden die vraag bevestigend. De overige fracties zijn van mening dat daarvoor een grondwetswijziging vereist is.

3. Het volksinitiatief

De deskundigen zijn eenparig van mening dat daarvoor een voorafgaande grondwetsherziening nodig is. De fracties delen die zienswijze.

4. Het petitierecht

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) vat het standpunt van de deskundigen terzake samen : voor een diepgaande hervorming van het petitierecht is de herziening van twee artikelen van de Grondwet vereist. Aangezien artikel 28 vatbaar voor herziening is verklaard, kan het nog tijdens deze zittingsperiode worden gewijzigd teneinde het petitierecht voor verenigingen open te stellen.

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) stelt voor daaromtrent de commissie voor de Verzoekschriften te raadplegen, die haar manier van werken momenteel opnieuw aan het bekijken is.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) repliceert dat de commissies voor de Politieke Vernieuwing in ieder geval een standpunt met betrekking tot de herziening van artikel 28 van de Grondwet mogen innemen.

De heer Somers (VLD — Kamer) vindt het niet bijzonder oordeelkundig dat de commissies voor de Politieke Vernieuwing het advies van andere commissies inwinnen. Zo zou men bijvoorbeeld de commissie voor de Binnenlandse Zaken voortdurend bij de werkzaamheden kunnen betrekken.

De heer Dallemagne (PSC — Senaat) stelt voor het debat te koppelen aan de rol van de federale ombudsmannen inzake verzoekschriften.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) werpt tegen dat er problemen zijn tussen de commissie voor de Verzoekschriften en de ombudsmannen, en oordeelt het raadzaam zich niet in dat debat te mengen. De vraag die aan de commissies voor de Politieke Vernieuwing is gesteld, is de volgende : kan artikel 28 van de Grondwet worden herzien ?

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) deelt mee dat haar fractie het toestaan van petitieën in collectieve naam gunstig gezind is. Voor de rest stelde zij alleen maar voor de Commissie voor de Verzoekschriften uit te nodigen haar werkwijze te komen uitleggen en aan te geven welke wijzigingen van het huishoudelijk reglement zij voorstelt.

*
* *

Le président Van der Maelen (Chambre) interroge les groupes politiques. Qui est d'avis que l'on peut instaurer la consultation populaire sans révision préalable de la Constitution ?

Le VLD, le PRL FDF MCC et Agalev répondent positivement. Les autres groupes estiment une révision de la Constitution nécessaire.

3. Initiative populaire

Les experts sont d'avis unanime qu'une révision préalable de la Constitution s'impose. Les groupes politiques partagent ce point de vue.

4. Droit de pétition

Le président Van der Maelen (Chambre) résume la position des experts : pour une réforme approfondie du droit de pétition, il faut réviser deux articles de la Constitution. L'article 28 étant ouvert à révision, il peut être adapté sous cette législature pour ouvrir le droit de pétition aux associations.

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) suggère d'entendre la commission des Pétitions, qui est en train de revoir son mode de fonctionnement.

Le président Van der Maelen (Chambre) réplique que les commissions du Renouveau politique peuvent de toute façon adopter un point de vue par rapport à la révision de l'article 28 de la Constitution.

M. Somers (VLD — Chambre) ne trouve pas très judicieux que les commissions du Renouveau politique recueillent l'avis d'autres commissions. L'on pourrait constamment impliquer la commission de l'Intérieur dans ces travaux, par exemple.

M. Dallemagne (PSC — Sénat) propose de lier le débat au rôle du médiateur fédéral en matière de pétitions.

Le président Van der Maelen (Chambre) objecte qu'il existe des problèmes entre la commission des pétitions et les médiateurs et juge préférable de ne pas entrer dans ce débat. La question posée aux commissions du Renouveau politique est la suivante : peut-on revoir l'article 28 de la Constitution ?

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) informe que son groupe est favorable à l'autorisation de pétitions en nom collectif. Pour le reste, elle proposait seulement d'inviter la commission des Pétitions à expliquer la direction dans laquelle elle travaille et les modifications du règlement d'ordre intérieur qu'elle propose.

*
* *

Mevrouw Kristien Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) stelt vast dat de voorzitter tijdens de vorige vergadering de fracties standpunten heeft doen innemen met betrekking tot de vraag of een grondwetswijziging nodig is om referenda respectievelijk volksraadplegingen mogelijk te maken. Zij zou er de voorkeur aan geven dat dergelijke « stemmingen » niet meer zouden plaatsvinden in de toekomst.

Voorzitter Van der Maelen deelt mee dat hij van mening was dat de commissie akkoord was om te werken zoals de zogenaamde « commissie-Deetman ». Anderzijds beseft hij wel dat elk subthema verbonden is met elk ander subthema. Toch dringt hij erop aan dat de fracties op de onderscheiden punten voorlopig stelling zouden nemen, aangezien dit de enige methode lijkt om vooruitgang te boeken.

De heer Wille (VLD — Senaat) wijst erop dat stemmingen in de commissies voor de politieke vernieuwing zouden vooronderstellen dat deze commissies voldoende representatief zijn samengesteld, hetgeen niet het geval is : belangrijke fracties zijn vandaag afwezig.

De Voorzitter herinnert eraan dat er niet echt is gestemd : elke fractie heeft gewoon haar standpunt meegedeeld.

HOOFDSTUK IV

Nadere regels voor het houden van referenda en volksraadplegingen

I. THEMA'S WAAROVER EEN REFERENDUM OF EEN VOLKSRAADPLEGING KAN WORDEN GEHOUDEN

1. Preliminair

De heer Monfils (PRL FDF MCC — Senaat) meent dat in principe alle thema's aan de bevolking moeten kunnen worden voorgelegd, tenzij er manifeste « contra-indicaties » zijn. De spreker denkt hierbij onder meer aan fiscale en financiële materies, evenals aan de grondwettelijke rechten en vrijheden. Deze laatste zijn immers vaak niet enkel in de Grondwet maar eveneens in het EVRM of in andere supranationale verdragen vastgelegd.

Communautaire thema's, hoe delicaat ze ook kunnen zijn, dienen niet omwille van hun aard te worden uitgesloten : waar de Grondwet nu bijzondere meerderheden oplegt in het wetgevingsproces, kunnen deze meerderheden worden overgenomen.

Principieel meent de spreker verder dat de instemming met internationale verdragen aan de bevolking moet

Mme Kristien Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) constate qu'au cours de la réunion précédente, le président a demandé aux groupes politiques de répondre à la question de savoir si une révision de la Constitution était nécessaire pour permettre l'organisation de référendums ou de consultations populaires. Elle préférerait que de tels « votes » n'aient plus lieu à l'avenir.

M. Van der Maelen, président, souligne qu'il pensait que la commission était d'accord pour travailler comme la « commission Deetman ». Il se rend par ailleurs bien compte que tous les sous-thèmes sont liés entre eux. Il insiste néanmoins pour que les groupes politiques prennent provisoirement position sur les différents points, étant donné que c'est la seule manière de faire progresser les travaux.

M. Wille (VLD — Sénat) fait observer que si l'on procède à des votes au sein des commissions pour le renouveau politique, cela suppose que ces commissions sont suffisamment représentatives, ce qui n'est pas le cas : des groupes politiques importants sont aujourd'hui absents.

Le président rappelle que l'on n'a pas vraiment procédé à des votes : chaque groupe politique a simplement fait part de son point de vue.

CHAPITRE IV

Modalités d'organisation de référendums ou d'une consultation populaire

I. THÈMES POUVANT FAIRE L'OBJET D'UN RÉFÉRENDUM OU D'UNE CONSULTATION POPULAIRE

1. Remarque préliminaire

M. Monfils (PRL FDF MCC — Sénat) estime qu'en principe, tous les thèmes peuvent être soumis à la population, à moins qu'il n'existe des « contre-indications » manifestes. L'intervenant pense entre autres, à cet égard, aux matières fiscales et financières ainsi qu'aux droits et libertés constitutionnels. Ces derniers ne sont en effet pas uniquement consacrés par la Constitution, mais également par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que par d'autres conventions supranationales.

Les thèmes communautaires, quelque délicats qu'ils puissent être, ne doivent pas être exclus en raison de leur nature : dans les domaines où la Constitution impose le vote à des majorités spéciales dans le processus législatif, ces majorités peuvent être transposées au référendum ou à la consultation populaire.

L'intervenant estime en outre qu'en principe, l'approbation de traités internationaux peut être soumise à la

kunnen worden voorgelegd. Hij verwijst naar wat er in Frankrijk is gebeurd met het Verdrag van Maastricht. Dat is trouwens een goede gelegenheid om weinig bekende thema's aan een publiek debat te onderwerpen.

Ten slotte meent hij dat men er wel voor moet waken om de uitvoerende macht niet te veel in haar werking te hinderen.

De spreker besluit dat principieel een maximale speelruimte moet gelden, middels enkele reserves.

Voorzitter De Decker (Senaat) vraagt concreet naar de standpunten met betrekking tot verdragen : krijgt het Parlement het laatste woord of de bevolking ? Of vraagt men vooraf een advies aan de bevolking en stemt het Parlement achteraf met het verdrag in ?

De heer Monfils (PRL FDF MCC — Senaat) meent dat het antwoord zal variëren naargelang het gaat om een referendum dan wel een volksraadpleging. Principieel vindt hij het een goede zaak dat de bevolking de verdragen zou goedkeuren.

Hij verwijst opnieuw naar het Franse voorbeeld, waar het op 7 februari 1992 ondertekende Verdrag van Maastricht, op 20 september 1992 ter ratificatie aan de bevolking werd voorgelegd door middel van een referendum. Dat heeft in Frankrijk geleid tot een buitengewone vorm van publiek debat en publieke democratie. De spreker verwijst naar het nakende « Verdrag van Nice » of naar het thema van de uitbreiding van de EU : die bieden een uitstekende kans om de burger nauwer te betrekken bij de Europese Unie, hetgeen tot nu toe in België nog nooit is gebeurd.

Professor Dumont verwijst in dit verband naar blz. 26 van het advies, meer bepaald onder punt b « Internationale Verdragen en Grondrechten ». Hieruit blijkt genoegzaam dat deze kwestie niet alleen bijzonder belangrijk maar eveneens bijzonder complex is. In elk geval heeft het wetenschappelijk comité meer tijd nodig om ze grondig te onderzoeken.

Professor Verdussen beaamt het standpunt van zijn collega en merkt op dat ook de kwestie van de grondrechten enige nuancering verdient, onder meer naargelang men het heeft over een grondwetgevend dan wel een wetgevend referendum. In het eerste geval kan het gaan, niet alleen over de (theoretische) afschaffing van een grondrecht maar evenzeer over de introductie van een nieuw of de versterking van een bestaand grondrecht (bijvoorbeeld het opnemen van het stakingsrecht). In het tweede geval, dat van het wetgevend referendum (dat met andere woorden leidt tot de goedkeuring van een wet, decreet of ordonnantie) moge het duidelijk zijn dat het onmogelijk is om via dergelijk mechanisme een grondwettelijk recht of vrijheid op losse schroeven te zetten (zo zou een decreet van de Franse Gemeenschap dat de godsdienstlessen en de lessen zedenleer in gemeenschapsscholen zou afschaffen, indruisen tegen artikel 24, § 1, van de Grondwet).

population. Il renvoie à cet égard à ce qui s'est passé en France à propos du traité de Maastricht. C'est du reste une bonne occasion pour soumettre des thèmes peu connus au débat public.

Enfin, il estime que l'on doit veiller à ne pas trop entraver le fonctionnement du pouvoir exécutif.

L'intervenant en conclut qu'il faut prévoir une marge de manœuvre maximale assortie de quelques réserves.

M. De Decker, président (Snéat), demande quels sont concrètement les points de vue en ce qui concerne les traités : le dernier mot appartient-il au Parlement ou à la population ? Ou bien demande-t-on l'avis de la population, après quoi le Parlement ratifie le traité ?

M. Monfils (PRL FDF MCC — Sénat) estime que la réponse sera différente selon qu'il s'agit d'un référendum ou d'une consultation populaire. En principe, il est favorable à l'idée de faire approuver les traités par la population.

Il renvoie une fois encore à l'exemple français. Le 20 septembre 1992, le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, a été soumis pour ratification à la population française par voie de référendum. Cela a engendré, en France, une forme peu commune de débat public et de démocratie publique. L'intervenant souligne que le « traité de Nice » qui pourrait voir le jour très prochainement ou le thème de l'élargissement de l'Union européenne, offrent une occasion idéale d'associer plus étroitement le citoyen au fonctionnement de l'Union européenne, ce que l'on n'a jamais tenté de faire jusqu'à présent en Belgique.

Le professeur Dumont renvoie à cet égard à l'avis, p. 26, plus particulièrement au point b « Traités internationaux et droits fondamentaux ». Il en ressort à suffisance que cette question est non seulement particulièrement importante, mais aussi particulièrement complexe. Le comité scientifique a besoin de plus de temps pour l'étudier de manière approfondie.

Le professeur Verdussen fait sien le point de vue de son collègue et souligne également que la question des droits fondamentaux mérite d'être quelque peu nuancée, notamment selon qu'il s'agit d'un référendum constituant ou d'un référendum législatif. Dans le premier cas, il peut s'agir non seulement de la suppression (théorique) d'un droit fondamental, mais également de l'introduction d'un nouveau droit ou du renforcement d'un droit fondamental existant (par exemple, l'insertion du droit de grève). Dans le second cas, à savoir le référendum législatif (c'est-à-dire débouchant sur l'adoption d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance), il doit être clair qu'un tel mécanisme ne peut mettre en péril une liberté ou un droit fondamental (par exemple, un décret de la Communauté française supprimant les cours de religion et de morale non confessionnelle dans les écoles publiques serait contraire à l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution).

De hiërarchie der normen blijft uiteraard ook hier gelden. De spreker besluit dat onder meer uit deze nuanceringsmogelijkheid mag blijken dat een voorafgaande substantiële controle noodzakelijk is (zie blz. 75 en volgende van het advies).

De heer Monfils (PRL FDF MCC — Senaat) is het uiteraard eens met professor Verdussen. Hij meent echter dat men niet *a priori* bepaalde delicate thema's mag uitsluiten, zoals de menselijke waardigheid (artikel 23 van de Grondwet). Het thema « euthanasie » is wat hem betreft bijvoorbeeld niet uitgesloten. Anderzijds waarborgt artikel 12 van de Grondwet de individuele vrijheid en vormt het een garantie tegen vrijheidsberoving zonder bevel van een rechter. Welnu, niets verhindert volgens de spreker een referendum of volksraadpleging over de onmiddellijke verschijning in strafzaken.

Professor Verdussen is het daar volledig mee eens maar meent dat het zelden zo duidelijk of zwart-wit zal zijn. Men neme bijvoorbeeld een thema als de afschaffing van de sociale bijstand aan onregelmatig op het grondgebied verblijvende vreemdelingen : sommige juristen zullen stellen dat zulks zou indruisen tegen het recht op een menswaardig leven dat wordt gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet, andere juristen zullen stellen dat dit niet zo is.

Professor Scholsem benadrukt het fundamentele belang van het onderscheid tussen volksraadpleging en referendum : het advies van het comité zal zeer sterk verschillen naargelang men een bepaald thema onderwerp van het ene dan wel van het andere wenst te maken.

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) stelt dat haar fractie nauw aanleunt bij die van de heer Monfils, meer bepaald inzake mensenrechten, vrijheden en fiscale materies. Zij deelt eveneens de mening dat een verplicht grondwetgevend referendum interessant kan zijn voor belangrijke wijzigingen, zowel in de interne staatsordening als in de externe (Verdrag van Maastricht). Graag zou zij hierover de mening van de professoren kennen.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) wenst enkele punctuele vragen met betrekking tot het grondwetgevend referendum aan het wetenschappelijk comité voor te leggen :

1. Dient artikel 195 van de Grondwet niet te worden herzien als men een grondwetgevend referendum wenst in te voeren ?

2. Hoewel de commissies voor de politieke vernieuwing waarschijnlijk zullen besluiten om communautaire thema's uit te sluiten, vraagt hij zich af of deze uitsluiting nog mogelijk zal blijken indien men een constitutioneel referendum mogelijk maakt : minstens één derde van de Grondwet handelt immers over communautaire aangelegenheden.

La hiërarchie des normes s'applique évidemment aussi à ce niveau. L'intervenant en conclut qu'il ressort notamment de ces nuances qu'un contrôle substantiel préalable est nécessaire (voir pp. 75 et suivantes de l'avis).

M. Monfils (PRL FDF MCC — Sénat) partage évidemment le point de vue du professeur Verdussen. Il estime toutefois que l'on ne peut exclure *a priori* certains thèmes délicats comme la dignité humaine (article 23 de la Constitution). Il n'exclut, par exemple, pas le thème de l'euthanasie. Par ailleurs, l'article 12 de la Constitution garantit la liberté individuelle et offre une garantie contre l'arrestation sans ordonnance motivée du juge. Or, rien n'empêche, selon l'intervenant, d'organiser un référendum ou une consultation populaire sur la comparution immédiate en matière pénale.

Le professeur Verdussen partage tout à fait ce point de vue, mais estime que les choses seront rarement si claires ou si tranchées. Prenons, par exemple, un thème comme la suppression de l'aide sociale aux étrangers en séjour illégal : certains juristes estimeront qu'une telle suppression serait contraire au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine qui est garanti par l'article 23 de la Constitution, d'autres juristes estimeront qu'il n'en est rien.

Le professeur Scholsem souligne qu'il est essentiel de faire le départ entre consultation populaire et référendum : l'avis du comité sera fort différent selon que l'on souhaitera soumettre un thème déterminé à l'un ou à l'autre de ces instruments de démocratie directe.

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) souligne que le point de vue de son groupe se rapproche très fort de celui du groupe auquel appartient M. Monfils, plus particulièrement en ce qui concerne les droits de l'homme, les libertés et les matières fiscales. Elle estime, elle aussi, qu'un référendum constitutionnel obligatoire peut être intéressant pour apporter des modifications importantes, tant dans l'ordre interne que dans l'ordre externe (traité de Maastricht). Elle aimerait connaître le point de vue des professeurs à ce sujet.

M. Van der Maelen, président (Chambre), souhaite poser au comité scientifique quelques questions ponctuelles au sujet du référendum constitutionnel :

1. L'article 195 de la Constitution ne doit-il pas être revu à révision si l'on veut instaurer le référendum constitutionnel ?

2. Bien qu'il soit probable que les commissions pour le renouveau politique décident d'exclure les thèses communautaires, l'intervenant demande si cela sera encore possible si l'on permet l'organisation d'un référendum constitutionnel : au moins un tiers de la Constitution traite en effet de matières communautaires.

3. Ten slotte rijst ook de vraag naar de haalbaarheid. Het advies voorziet in diverse mogelijkheden : zo kan men altijd in een referendum voorzien na de parlementaire procedure. Dit zou echter zeer vaak tot referenda leiden, inclusief voor allerlei kleine wijzigingen. Indien men alleen bij wijziging van bepaalde artikelen in een referendum zou voorzien, zou men volgens de spreker dan weer ingaan tegen het principe zelf van de directe democratie, doordat andere artikelen worden uitgesloten.

De heer Somers (VLD — Kamer) meent dat de Voorzitter waarschijnlijk terecht anticipeert op de conclusie dat communautaire thema's worden uitgesloten. De vraag is echter hoe deze uitsluiting zal worden gedefinieerd : zowat alle thema's zijn in België immers (potentieel) communautair. Wie zal hierover trouwens beslissen ?

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) meent dat eigenlijk nu reeds een vorm van grondwetgevend referendum of volksraadpleging plaatsvindt, telkens de Kamers worden ontbonden, ingevolge een verklaring tot herziening van de Grondwet : in de daaropvolgende verkiezingen wordt de lijst van voor herziening vatbaar verklaarde artikels eigenlijk aan de kiezers voorgelegd. De spreker geeft wel toe dat er daarover binnen de bevolking geen openbaar debat wordt gevoerd en dat de kiezers meestal zelfs niets weten van een dergelijke lijst; ook tijdens de verkiezingscampagnes wordt daarover zo goed als niets gezegd.

Professor Scholsem bevestigt de eerste opmerking van voorzitter Van der Maelen. In een aparte procedure voorzien voor « communautaire » grondwetsartikelen is alleszins complex. Anderzijds is het onwaarschijnlijk dat een referendum over bepaalde zeer technische grondwetsartikelen zinvol zou zijn. Hij besluit dat wellicht verschillende herzieningsmechanismen noodzakelijk zullen zijn.

Professor Verdussen bevestigt, ter attentie van voorzitter Van der Maelen, dat artikel 195 op minstens 3 punten zal moeten worden herzien :

1. Is het nog langer nodig dat de Kamers vooraf worden ontbonden ?
2. Op welk moment in de herzieningsprocedure vindt het referendum plaats ? Kan het voorts worden geïnitieerd door de bevolking zelf ?
3. Welke materies worden uitgesloten als onderwerp van het grondwetgevend referendum ? Desgevallend dienen de (uitgesloten) onderwerpen expliciet te worden vermeld in artikel 195.

Wat de definiëring aangaat, onderstreept de spreker dat het zeer moeilijk zal zijn om te omschrijven welke thema's als communautair kunnen worden aangemerkt;

3. Enfin, se pose également la question de la praticabilité de l'instauration de ce type de référendum. L'avis prévoit plusieurs possibilités : c'est ainsi que l'on peut toujours prévoir l'organisation d'un référendum au terme de la procédure parlementaire. Cela impliquerait que l'on organise très souvent des référendums, y compris pour toutes sortes de petites modifications. L'intervenant estime que si l'on ne prévoyait d'organiser un référendum que lorsque l'on modifie certains articles, on irait à l'encontre du principe même de la démocratie directe, du fait que l'on exclurait d'autres articles.

M. Somers (VLD — Chambre) estime que le président prévoit, vraisemblablement à juste titre, que l'on décidera finalement d'exclure les thèmes communautaires. La question est toutefois de savoir comment définir cette exclusion : en Belgique, presque tous les thèmes sont en effet (potentiellement) communautaires. Qui du reste décidera en la matière ?

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) estime qu'il existe déjà actuellement dans les faits une forme de référendum ou de consultation populaire de nature constitutionnelle, à savoir chaque fois que les Chambres sont dissoutes par suite de l'adoption d'une déclaration de révision de la Constitution : lors des élections qui suivent la dissolution, la liste des articles soumis à révision est en fait soumise à l'électeur. L'intervenant reconnaît toutefois que cette liste ne donne pas lieu à un débat public au sein de la population et que les électeurs ignorent même généralement l'existence de cette liste. Il n'en est non plus pratiquement jamais fait état pendant les campagnes électorales.

Le professeur Scholsem confirme la première observation formulée par le président Van der Maelen. Il est en tout cas complexe de prévoir une procédure distincte pour les articles constitutionnels à caractère « communautaire ». Par ailleurs, il est improbable qu'il soit judicieux d'organiser un référendum sur certains articles constitutionnels très techniques. Il conclut en précisant qu'il sera sans doute nécessaire de prévoir différents mécanismes de révision.

Le professeur Verdussen confirme, à l'intention du président Van der Maelen, qu'au moins trois dispositions contenues dans l'article 195 de la Constitution devront être révisées pour trancher les questions suivantes :

1. Est-il toujours nécessaire que les Chambres soient préalablement dissoutes ?
2. À quel moment de la procédure de révision le référendum sera-t-il organisé ? De plus, pourra-t-il être organisé sur l'initiative de la population ?
3. Quelles sont les matières à exclure des sujets susceptibles d'être soumis à un référendum constituant ? Le cas échéant, les sujets (exclus) devront être explicitement mentionnés dans l'article 195.

En ce qui concerne la définition, l'intervenant souligne qu'il sera très difficile de donner une définition des thèmes qui peuvent être considérés comme communau-

het zal evenzeer moeilijk blijken om een opsomming van dergelijke thema's op te stellen. Eventueel zou een soepeler procedure erin kunnen bestaan een equivalent van de alarmbelprocedure (artikel 54 van de Grondwet) te ontwerpen met de mogelijkheid voor de andere gemeenschap of een taalgroep om het referendum tegen te houden.

Professor Dumont benadrukt dat het comité eenparig van mening is dat artikel 195 dient te worden herzien om een grondwetgevend referendum mogelijk te maken. Wat de communautaire thema's betreft, verwijst hij naar blz. 30 en volgende van het advies. De alarmbelprocedurevariant zou zeer complex kunnen blijken. Het ware in elk geval fout het grondwetgevend referendum toe te staan en vervolgens de aangelegenheden die voor dat referendum in aanmerking komen, dermate in te perken dat zowat twee derden van de Grondwet wordt uitgesloten. Hij verwijst ten slotte naar het genuanceerde en niet-unanieme standpunt van het comité terzake, zoals terug te vinden op blz. 24, laatste lid, en blz. 25 van het advies.

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) herinnert eraan dat de fracties eensgezind zijn wat betreft de noodzaak van een grondwetswijziging om het organiseren van referenda mogelijk te maken; voor de volksraadpleging is er geen eensgezindheid.

Wat dit laatste aangaat, bestaat er een aanzienlijk risico dat de vragen die men aan de bevolking zal voorleggen onvermijdelijk voor diezelfde bevolking de minst relevante zullen zijn; het risico van tegengestelde effecten is zodoende reëel en uiteindelijk dreigt dit zelfs te leiden tot een devalorisering van de directe democratie zelf. De spreker pleit er bijgevolg voor, de eventuele voorwaarden voor een referendum of volksraadpleging tot een minimum te beperken, maar daarentegen wel een aantal reeds besproken mechanismen zoals de alarmbel, de bijzondere meerderheden enz. in acht te nemen.

Inzake het initiatief is de PRL FDF MCC-fractie van mening dat dit voor de volksraadpleging moet uitgaan van de Kamers. Voor het referendum dient het initiatief van (een bepaald aantal van) de burgers zelf te komen.

Wat betreft de risico's op communautaire confrontaties meent de spreker dat de parlementsleden hiertoe meer geneigd zijn dan de bevolking zelf.

De heer Monfils (PRL FDF MCC — Senaat) is van mening dat de bevolking had moeten worden geraadpleegd telkens er een substantiële stap werd gezet in het regionalisatieproces van België: volgens hem zou er dan geen dermate diepe kloof zijn ontstaan tussen de bevolking en de politieke klasse.

taires; il s'avérera tout aussi difficile d'établir une liste de ces thèmes. On pourrait éventuellement imaginer une procédure plus souple, similaire à la procédure de la sonnette d'alarme (article 54 de la Constitution), qui permettrait à une communauté ou à un groupe linguistique de bloquer le référendum.

Le professeur Dumont souligne que le comité estime à l'unanimité qu'il y a lieu de réviser l'article 195 pour permettre l'organisation d'un référendum constituant. En ce qui concerne les thèmes communautaires, il renvoie aux pages 30 et suivantes de l'avis. La variante de la procédure de la sonnette d'alarme pourrait s'avérer très complexe. En toute hypothèse, il serait malvenu d'autoriser le référendum constituant et de délimiter ensuite le domaine référendable de manière à exclure près des deux tiers de la Constitution. Il renvoie enfin au point de vue nuancé et non unanime adopté par le comité à ce sujet, point de vue qui est explicité à la p. 24, dernier alinéa, et à la p. 25 de l'avis.

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) rappelle que si les groupes politiques estiment à l'unanimité qu'une révision de la Constitution est nécessaire pour permettre l'organisation de référendums, il n'y a par contre pas unanimité en ce qui concerne la consultation populaire.

En ce qui concerne cette dernière, il existe un risque non négligeable que les questions qui seront soumises à la population soient inévitablement les moins pertinentes pour cette même population; le risque d'effets contraires, voire, en bout de course, d'une dévalorisation de la démocratie directe elle-même, est par conséquent bien réel. L'intervenant insiste dès lors pour que l'on limite au maximum les conditions dont sera éventuellement assortie l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire et pour que l'on prenne en compte, en revanche, un certain nombre de mécanismes qui ont déjà été examinés, tels que la procédure de la sonnette d'alarme, les majorités spéciales, etc.

En ce qui concerne l'initiative, le groupe PRL FDF MCC estime que celle-ci doit émaner des Chambres pour ce qui est de la consultation populaire. Pour le référendum, l'initiative doit émaner des (d'un certain nombre de) citoyens eux-mêmes.

En ce qui concerne les risques de confrontations communautaires, l'intervenant estime que les parlementaires montrent plus d'inclination pour celles-ci que la population elle-même.

M. Monfils (PRL FDF MCC — Sénat) estime que la population aurait dû être consultée chaque fois que l'on envisageait de faire une avancée substantielle dans le processus de régionalisation de la Belgique: l'intervenant estime que cela aurait permis d'éviter qu'un tel fossé ne se creuse entre la population et le monde politique.

Volgens de spreker zal het verder heel moeilijk zijn om niet-communautaire grondwetsartikels te vinden : men zou dus beter niet beginnen aan de oefening en geen enkel grondwetsartikel uitsluiten.

De alarmbel en vergelijkbare procedures houden het risico in dat initiatieven die reeds veel steun (handtekeningen) hebben gevonden, plots worden geneutraliseerd.

Hij besluit dat men een aantal garanties en verbodsbepalingen die nu gelden voor de parlementaire procedure moet overnemen en voor het overige — meer bepaald wat betreft de mogelijke thema's — zoveel mogelijk moet openlaten.

De heer Somers (VLD — Kamer) stelt met het wetenschappelijk comité vast dat de in de Grondwet opgenomen grondrechten vaak voortbouwen op internationale verdragen. Welnu, ook de bevolking dient — wanneer ze zich uitspreekt via een referendum of volksraadpleging — de hiërarchie der normen te eerbiedigen; met andere woorden wanneer de bevolking zich uitspreekt op het niveau van de wetgever, respectievelijk de grondwetgever, dan blijft zij ondergeschikt aan de supranationale rechtsorde (Europese en internationale verdragen).

Bijgevolg is het noodzakelijk dat in eerste instantie wordt nagegaan of een voorgesteld thema geen internationale regels schendt.

Daarnaast bestaat het risico dat eerst naar aanleiding van het resultaat van een referendum of volksraadpleging de eventuele communautaire dimensie van een bepaald thema aan het licht komt. Welnu, indien men, omwille van dit risico, zou afzien van de mogelijkheid om het referendum in te voeren op federaal vlak, dan zegt men eigenlijk dat onze federale Staat een dergelijke graad van democratie niet kan verdragen. Dat zou een zeer gevaarlijke stellingname zijn, aldus de heer Somers. Bijgevolg meent hij dat communautaire thema's moeten worden toegelaten, vanzelfsprekend mits het inbouwen van garanties voor de minderheden op het niveau van de federatie en van de deelgebieden.

Volgens *professor Delwit* heeft de heer Somers gelijk : in België kan geen enkel thema ontsnappen aan een mogelijke communautarisering, eventueel zelfs op het einde van de procedure, naar aanleiding van de interpretatie van de resultaten van de volksraadpleging of het referendum. Uiteindelijk gaat het dus om een kwestie van politieke opportuniteit. Ongetwijfeld zullen referenda leiden tot een versterking van de centrifugale krachten binnen de federatie. Bovendien voegt de spreker eraan toe dat niet alle auteurs van mening zijn dat het referendum kan worden gekwalificeerd als een democratische techniek. Professor Delwit herhaalt trouwens dat in de USA nog nooit een referendum of volksraadpleging heeft plaatsgevonden op het niveau van de federatie.

L'intervenant estime qu'il sera de surcroît très difficile de trouver des articles de la Constitution qui n'ont pas d'incidence en matière communautaire : il serait dès lors préférable de ne pas s'atteler au travail de sélection et de n'exclure tout simplement aucun article.

La sonnette d'alarme et certaines procédures similaires risquent de neutraliser subitement des initiatives qui ont déjà obtenu un large soutien (signatures).

Il en conclut qu'il est souhaitable de reprendre un certain nombre de garanties et de dispositions prohibitives qui existent déjà dans le cadre de la procédure parlementaire et, pour le reste, de laisser le maximum de possibilités ouvertes, plus particulièrement en ce qui concerne les thèmes possibles.

M. Somers (VLD — Chambre) constate, comme le comité scientifique, que les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution sont souvent le prolongement de conventions internationales. Or, la population — lorsqu'elle se prononce lors d'un référendum ou d'une consultation populaire — doit également respecter la hiérarchie des normes, ce qui signifie que si la population se prononce au niveau du législateur ou du constituant, elle reste soumise à l'ordre juridique supranational (conventions européennes et internationales).

Il faut, par conséquent, examiner en premier lieu si un thème proposé ne porte pas atteinte à des règles internationales.

Par ailleurs, la dimension communautaire d'un thème donné risque de n'apparaître qu'à la suite du résultat d'un référendum ou d'une consultation populaire. Or, renoncer, en raison de ce risque, à instaurer le référendum au niveau fédéral reviendrait à dire que notre État fédéral ne peut tolérer une telle dose de démocratie : M. Somers estime qu'une telle prise de position serait très dangereuse. Il estime par conséquent qu'il convient d'admettre des thèmes communautaires, moyennant, bien sûr, l'octroi de garanties aux minorités au niveau de la fédération et des entités fédérées.

Le professeur Delwit estime que M. Somers a raison : en Belgique, aucun thème ne peut échapper à une communautarisation éventuelle, le cas échéant à l'issue de la procédure, à l'occasion de l'interprétation des résultats de la consultation populaire ou du référendum. Il s'agit donc en définitive d'une question d'opportunité politique. Les référendums auront sans nul doute pour effet d'accroître les forces centrifuges au sein de la fédération. L'intervenant ajoute que les auteurs ne considèrent pas tous que le référendum puisse être qualifié de technique démocratique. Le professeur Delwit répète d'ailleurs qu'aux États-Unis, aucun référendum ni aucune consultation populaire n'ont encore été organisés au niveau de la fédération.

Professor Billiet wenst enige reflectiepunten naar voor te brengen naar aanleiding van de tussenkomst van de heer Somers. Ten eerste is iedere internationale vergelijking gebrekkig vermits België uniek is. Ten tweede lijken de specifieke kenmerken van België op het eerste zicht de onderzochte bevragingstechnieken te onttraden. Ons land kent immers een unieke vorm van federalisme, die volledig « *sui generis* » is, namelijk ontstaan vanuit één gecentraliseerde Staat). Bovendien gaat het om een federalisme met slechts 2 of 3 entiteiten, die bovendien samenvallen met een onderscheid qua taal, bij uitstek een zeer herkenbaar en emotioneel criterium.

De spreker besluit dat een referendum op het niveau van de federatie geen abstractie kan maken van alle historisch gegroeide mechanismen. Hij voegt er nog aan toe dat hijzelf alle tot nu toe door zijn Franstalige collega's naar voor geschoven argumenten redelijk vindt.

De heer Monfils (PRL FDF MCC — Senaat) vindt dat men niet steeds de complexiteit van de Belgische constructie mag invoeren om de vooruitgang te fruniken. In de Zwitserse deelstaten is de situatie nog complexer en daar zijn referenda wel mogelijk.

Professor Dumont bevestigt de opmerking van professor Delwit dat het referendum niet noodzakelijk of automatisch een vooruitgang is voor de democratie. Dat is alleen het geval mits er een aantal voorwaarden aan worden verbonden. Hij verwijst opnieuw naar blz. 24, laatste lid, eerste zin, van het advies (*Franse tekst*).

Wat de grondrechten betreft, blijkt Titel II van de Grondwet (« De Belgen en hun rechten ») onaantastbaar te zijn voor sommigen. Nochtans is deze titel momenteel ruim verouderd, vergeleken met internationale verdragen zoals het EVRM, de VN-Verdragen enz. Het zou dus niet zo abnormaal zijn om de bevolking hierover te raadplegen mits uitgesloten wordt dat aan de inhoud van de thans gewaarborgde fundamentele rechten wordt geraakt.

De heer Somers (VLD — Kamer) meent eveneens dat deze discussie in de eerste plaats politiek-ideologisch is en voortvloeit uit een fundamenteel politieke appreciatie van de verhouding tussen de burger, de Staat en de tussenliggende besluitvormingsmechanismen. De fundamentele vraag is, zoals gezegd, of wij in staat zijn, binnen het huidige België, de burgers te raadplegen via een bindend referendum : kunnen Vlamingen en Franstaligen dit aanvaarden ? Indien het antwoord « nee » is, dan speelt men een te duchten wapen in handen van hen die België niet genegen zijn.

Le professeur Billiet tient à évoquer certains thèmes de réflexion à la suite de l'intervention de M. Somers. En premier lieu, toute comparaison internationale est imparfaite, étant donné que la Belgique est un cas unique. En second lieu, eu égard aux caractéristiques spécifiques de la Belgique, les techniques de questionnement examinées paraissent à première vue contre-indiquées. Notre pays connaît en effet un type de fédéralisme unique, qui est apparu de manière tout à fait « *sui generis* » (c'est-à-dire à partir d'un État centralisé). Il s'agit en outre d'un fédéralisme basé sur deux ou trois entités seulement, qui se différencie de plus par la langue qui y est parlée, ce qui est un critère facilement identifiable et très émotionnel.

L'intervenant conclut qu'un référendum organisé au niveau de la fédération ne peut pas faire abstraction de tous les mécanismes historiques. Il ajoute qu'il estime personnellement que tous les arguments avancés jusqu'à présent par ses collègues francophones sont raisonnables.

M. Monfils (PRL FDF MCC — Sénat) estime que l'on ne peut systématiquement invoquer la complexité des structures belges pour laisser le progrès en rade. La situation est encore plus complexe dans les entités fédérées suisses, et pourtant, des référendums y sont organisés.

Le professeur Dumont estime, comme le professeur Delwit, que le référendum ne constitue pas nécessairement ou automatiquement un progrès pour la démocratie, sauf s'il est assorti d'un certain nombre de conditions. Il renvoie à nouveau à l'avis, p. 24, dernier alinéa, première phrase.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, il s'avère que pour d'aucuns, il est hors de question de toucher au titre II de la Constitution (« Des Belges et de leurs droits »). L'ensemble de ce titre est pourtant largement dépassé par rapport aux conventions internationales telles que la CEDH, les Pactes des Nations Unies, etc. Il ne serait dès lors pas anormal de consulter la population à ce sujet, pour autant qu'il soit exclu de porter atteinte à la substance des droits fondamentaux garantis actuellement.

M. Somers (VLD — Chambre) estime, lui aussi, que cette discussion se situe avant tout au niveau de l'idéologie politique et procède d'une appréciation fondamentale politique du rapport entre le citoyen, l'État et les mécanismes décisionnels qui s'insèrent entre le premier et le second. Ainsi qu'il a été indiqué, la question fondamentale est de savoir si, dans le cadre de la Belgique actuelle, nous sommes en mesure de consulter les citoyens par la voie d'un référendum contraignant : Flamands et francophones peuvent-ils accepter cela ? Si la réponse était négative, nous mettrions une arme redoutable entre les mains de ceux qui ne chérissent pas la Belgique.

De spreker maakt voorts een onderscheid tussen niet-communautaire thema's, waarvoor een gewone meerderheid kan volstaan, en communautaire thema's, waarvoor, conform de Grondwet, bijzondere meerderheden moeten worden opgelegd.

Inzake de rechten en vrijheden, bevestigt de spreker de opmerking van professor Dumont dat deze vaak reeds worden gewaarborgd door verdragen met directe werking. Welnu, het is voor de heer Somers evident dat men via een referendum onmogelijk kan raken aan de directe werking van deze rechten en vrijheden. Bijgevolg lijkt het spreker noodzakelijk dat een instantie vooraf nagaat of een voorgesteld thema al dan niet strijdig is met internationale verdragen/verbintenissen en of dit thema al dan niet van communautaire aard is (zo ja, dan dient in bijzondere meerderheden te worden voorzien, zo nee, dan volstaat een gewone meerderheid).

De spreker besluit dat ofwel België zal evolueren naar een volwassen federalisme ofwel het referendum het volgende wapen wordt in de strijd om de gemeenschappen verder te doen uiteengroeien.

Mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat) onderstreept dat het belangrijk is om een helder antwoord te geven op de vraag naar de mogelijke onderwerpen: zo vermijdt men valse verwachtingen te creëren. Gezien de unieke manier waarop de Belgische federale staatsstructuur is tot stand gekomen, speelt een raadpleging van de bevolking zich in België in een andere context af dan in enige andere Staat. Haar fractie is dan ook van mening dat men zich dient te beperken tot die thema's waarover de wetgever bij gewone meerderheid kan beslissen. In eerste instantie zouden dus onderwerpen waarvoor de Grondwet een twee derde-meerderheid vereist (bijzondere wetten, bevoegdheden, gemeenschappen en gewesten, belangrijke verdragen enz.) worden uitgesloten. De spreekster herhaalt dat een duidelijke opdeling nodig is, onder meer om te vermijden dat eerst 100 000 handtekeningen worden verzameld en dat het Arbitragehof vervolgens zou besluiten dat het onderwerp van het initiatief « onontvankelijk » is.

De heer Somers (VLD — Kamer) merkt op dat de stelling, onder meer van professor Alen, dat België een « *sui generis* »-federalisme kent, eigenlijk onjuist is, want er bestaat geen « standaard »-federalisme, zodat alle varianten eigenlijk « *sui generis* » zijn.

Hij stelt vast dat de vorige spreker pleit voor een transparant systeem, waarin *a priori* duidelijk is welke thema's mogelijk zijn. Zelfs in een dergelijk systeem, aldus de spreker, zullen er evenwel schemerzones overblijven, bijvoorbeeld met betrekking tot het al dan niet strijdig zijn met internationale verdragen over mensenrechten. Dit zou er onder meer toe kunnen leiden dat een rechter bijvoorbeeld achteraf een standpunt zou kunnen innemen dat indruist tegen het resultaat van het refe-

L'intervenant établit par ailleurs une distinction entre les thèmes non communautaires, pour lesquels une majorité simple pourra suffire, et les thèmes communautaires, pour lesquels, conformément à la Constitution, des majorités spéciales devront être imposées.

En ce qui concerne les droits et libertés, l'intervenant confirme l'observation formulée par le professeur Dumont selon laquelle ces droits et libertés sont déjà garantis par des conventions d'application directe. Il est évident pour M. Somers qu'un référendum ne pourra pas entraîner la remise en cause de l'application directe de ces droits et libertés. L'intervenant juge par conséquent nécessaire qu'une instance examine préalablement si un thème proposé est contraire à des conventions ou engagements internationaux et si ce thème est de nature communautaire (s'il en est ainsi, des majorités spéciales devront être prévues, tandis que, dans le cas contraire, la majorité simple suffira).

L'intervenant précise en guise de conclusion qu'ou bien la Belgique évoluera vers un fédéralisme adulte, ou bien le référendum deviendra l'arme nouvelle utilisée dans la lutte pour séparer davantage les communautés.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) souligne qu'il est important de déterminer clairement les sujets admissibles, de manière à éviter de susciter de faux espoirs. Compte tenu de la genèse unique qui a été celle du fédéralisme belge, toute consultation de la population se déroule, en Belgique, dans un contexte que l'on ne retrouve dans aucun autre État. Le groupe auquel appartient l'intervenante estime dès lors qu'il y a lieu de limiter les thèmes possibles aux matières dans lesquelles le législateur peut décider à la majorité simple. Il conviendrait donc d'exclure d'emblée les sujets pour lesquels la Constitution prévoit une majorité des deux tiers (lois spéciales, compétences, communautés et régions, conventions importantes, etc.). L'intervenante rappelle qu'il est nécessaire d'établir une distinction claire entre les sujets possibles et les sujets exclus pour éviter, entre autres, que le sujet d'une initiative qui aurait recueilli, par exemple, 100 000 signatures soit ensuite déclaré « irrecevable » par la Cour d'arbitrage.

M. Somers (VLD — Chambre) fait observer que la thèse, défendue, entre autres, par le professeur Alen, thèse selon laquelle la Belgique connaît un fédéralisme *sui generis*, est inexacte, parce qu'il n'existe pas de fédéralisme « standard », si bien que toutes les variantes sont en fait *sui generis*.

Il constate que l'intervenante précédente préconise l'instauration d'un système transparent dans lequel il est clairement précisé quels sont les thèmes possibles: l'intervenant estime que, même dans un tel système, des zones d'ombre subsisteront, par exemple, quant à la question de savoir si les mesures proposées soit contraires ou non aux conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Une des conséquences d'une éventuelle incompatibilité serait, par exemple, qu'un juge

rendum. Het lijkt hem bijgevolg heel wat gezonder om dergelijke strijdigheden vooraf te laten toetsen door een aan te wijzen instantie.

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) merkt op dat men moet nagaan welke instantie voor deze toetsing zou kunnen instaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk te bepalen dat men vanaf een bepaalde drempel — bijvoorbeeld 5 000 handtekeningen — aan deze instantie een uitspraak kan vragen. Zo zou de mogelijke frustratie ingevolge gefnuikte initiatieven toch kunnen worden ingeperkt.

De heer Monfils (PRL FDF MCC — Senaat) komt terug op Titel II van de Grondwet : hij is van mening dat, juist omdat heel wat grondrechten ook zijn opgenomen in internationale verdragen, de manoeuvreerruimte om hierover referenda te organiseren, beperkt is. Hij kant zich echter niet tegen een herziening van Titel II in zijn geheel.

Professor Verdussen sluit zich volledig aan bij de heer Somers met betrekking tot een voorafgaande controle op de thema's : er is een jurisdictionele toetsing nodig aan de internationale verdragen en wat de infraconstitutionele normen betreft aan de Grondwet. In dit verband zou hij het wel gevaarlijk vinden om aan het Arbitragehof de vraag voor te leggen of een bepaald thema al dan niet communautair is : dat is niet de rol van het Arbitragehof.

Wat Titel II betreft, kan de spreker alleen vaststellen dat de inhoud ervan leemtes vertoont : zo staat er niets in over het recht op een eerlijk proces. Bovendien bestaat het risico dat partiële en incidentele wijzigingen van Titel II het evenwicht van de gehele titel in het gedrang brengen. De spreker sluit zich, wat dit betreft, dan ook aan bij professor Dumont.

Professor Dumont merkt op dat de gehele Zwitserse Grondwet herschreven werd en dat deze nieuwe versie in werking is getreden op 1 januari 2000. Zo werd ook de hele titel over de grondrechten herschreven : het doel van deze herschrijving bestaat erin dat de burger bij lezing van de teksten een duidelijk idee zou hebben van de situatie inzake grondrechten, met name in internationaalrechtelijk verband. Dat voorbeeld verdient navolging.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat de PS de invoering van referendatechnieken op federaal vlak afwijst.

Met referenda of volksraadplegingen drijft men communautaire tegenstellingen immers op de spits. Dat is uiteraard het geval voor traditioneel communautair geladen onderwerpen zoals de sociale zekerheid of de taalfaciliteiten.

adopte une position qui aille à l'encontre du résultat du référendum. Il lui paraît dès lors bien plus sain de soumettre, au préalable, de telles incompatibilités à l'appréciation d'une instance à désigner.

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) fait observer qu'il faut se pencher sur la question de savoir quelle instance pourra se charger de procéder à cette appréciation. Il serait possible, par exemple, de prévoir que l'on puisse saisir cette instance à partir d'un certain seuil — par exemple 5 000 signatures. On pourrait ainsi limiter malgré tout l'ampleur des sentiments de frustration que provoquerait le rejet de certaines initiatives.

M. Monfils (PRL FDF MCC — Sénat) revient sur le Titre II de la Constitution : il estime qu'eu égard précisément au fait que bon nombre de droits fondamentaux sont inscrits dans des conventions internationales, la marge de manoeuvre est limitée en ce qui concerne l'organisation de référendums à ce sujet. Il n'est toutefois pas opposé à une révision du Titre II dans son ensemble.

Le professeur Verdussen partage entièrement le point de vue de M. Somers en ce qui concerne la nécessité d'exercer un contrôle préalable sur les thèmes : il doit y avoir un contrôle juridictionnel par rapport aux traités internationaux et, pour les normes infraconstitutionnelles, par rapport à la Constitution. Il estime cependant qu'il serait dangereux de demander à la Cour d'arbitrage si un thème déterminé peut être qualifié de communautaire : ce n'est pas le rôle de la Cour d'arbitrage.

En ce qui concerne le Titre II, l'intervenant ne peut que constater que son contenu est lacunaire : c'est ainsi que ce titre ne contient rien sur le droit à un procès équitable. De plus, des modifications partielles et ponctuelles apportées au Titre II risquent de compromettre l'équilibre de l'ensemble du titre. En ce qui concerne cette question, l'intervenant se rallie dès lors au point de vue du professeur Dumont.

Le professeur Dumont fait observer que la Constitution suisse a été entièrement réécrite et que cette nouvelle version est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. C'est ainsi que tout le titre sur les droits fondamentaux a également été réécrit : le but de cette nouvelle formulation est de faire en sorte qu'à la lecture des textes, le citoyen puisse se faire une idée claire de la situation en matière de droits fondamentaux, notamment dans le contexte du droit international. L'on gagnerait à s'inspirer de cet exemple.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que le PS rejette l'introduction de techniques référendaires au niveau fédéral.

En effet, le référendum ou la consultation populaire sont de nature à cristalliser davantage les débats communautaires. Il en est évidemment ainsi pour les sujets à connotation traditionnellement communautaire, tels que la sécurité sociale ou les facilités linguistiques.

Maar ook andere thema's waarrond op het eerste gezicht geen tweespalt tussen beide grote gemeenschappen bestaat, zouden, na een volksraadpleging, wel eens voor een nieuwe breuklijn in de Belgische samenleving kunnen zorgen. Voorbeelden daarvan uit het verleden zijn legio : de tabaksreclame, de verkoop van wapenlicenties, ...

De spreker wijst er in dat verband op dat bij de enige ooit in België gehouden volksraadpleging over de terugkeer op de troon van Koning Leopold III, is gebleken dat de Franstaligen en de Vlamingen een uitgesproken verschillend standpunt innamen. Het is genoegzaam bekend tot welke gevolgen zulks op menselijk en op institutioneel vlak heeft geleid.

Referenda of volksraadplegingen maken voorts de voor de diverse minderheden van ons land in het Parlement ingebouwde beschermingsregelingen ongedaan. Mocht men soortgelijke regelingen in de Grondwet invoeren zonder aan de vraagstellingstechniek een aantal waarborgen voor de minderheden te koppelen, dan zou zulks in één klap dertig jaar institutioneel hervormingswerk van tafel vegen.

Mocht men maatregelen die de minderheden beschermen, bij referendum laten regelen, dan zou zulks allerminst een goede oplossing zijn, aangezien de toepassing van dergelijke maatregelen bij de bevolking alleen maar de — eventueel door de peiling aangetoonde — verdeeldheid nog zou aanscherpen.

Conclusie : het principe zelf van de invoering van het federaal referendum of van de volksraadpleging moet worden afgewezen. Zo niet dreigen in ons land veel diepere breuklijnen zichtbaar te worden dan thans het geval is.

Het referendum lijkt niet het meest aangewezen middel te zijn om de kloof tussen de burgers en hun vertegenwoordigers te dichten. Het verdient de voorkeur tussen de samenleving en het Parlement een nauwe band tot stand te brengen door regelingen — zoals het recht op het indienen van verzoekschriften — in te stellen, die de luisterbereidheid en de dialoog bevorderen.

Op gewestelijk vlak daarentegen, zijn referenda of volksraadplegingen wél denkbaar. Het referendum mag dan vanzelfsprekend alleen betrekking hebben op aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de gewesten ressorteren.

Wanneer een gewest bovendien beslist over een bepaald onderwerp een referendum of een volksraadpleging te houden, moet worden voorzien in een beroepsprocedure zodat een van beide andere gewesten ten minste de kans krijgt verzet aan te tekenen tegen het houden van het referendum.

Mais d'autres thèmes qui, *a priori*, ne sont pas perçus comme traduisant un clivage entre les deux grandes communautés, pourraient, au lendemain d'une consultation, laisser apparaître une nouvelle ligne de fracture dans la société belge. Les exemples vécus par le passé foisonnent : la publicité pour le tabac, les ventes de licences d'armes, ...

L'intervenant rappelle à ce propos que la seule consultation populaire jamais organisée en Belgique concernant le retour du Roi Léopold III sur le trône a été marquée par des distorsions entre l'avis exprimé par les francophones et celui exprimé par les flamands. On en connaît les conséquences tant sur le plan humain qu'institutionnel.

En outre, les mécanismes de protection accordés aux différentes minorités du pays au sein du Parlement sont rendus inopérants dans le cadre d'un référendum ou d'une consultation populaire. Insérer de tels mécanismes dans la Constitution sans accompagner la technique du questionnement de garanties pour les minorités équivaut à renier trente années de réformes institutionnelles.

Une transposition des dispositions protectrices des minorités dans le processus référendaire ne constitue pas une solution satisfaisante dans la mesure où l'application de celles-ci, à l'échelle de la population, ne feraient qu'exacerber les clivages qui, le cas échéant, résulteraient du sondage.

Il faut donc conclure que le principe même de l'introduction du référendum fédéral ou de la consultation populaire est à rejeter, sans quoi le pays courrait au devant de menaces de rupture autrement plus importantes que celles qu'il connaît à l'heure actuelle.

Le référendum ne paraît pas constituer l'outil le plus adéquat pour rapprocher les citoyens de leurs représentants. Il est préférable de créer un lien étroit entre la société civile et le Parlement en instaurant des mécanismes favorisant écoute et dialogue, tels que le droit de pétition.

Au niveau régional par contre, le référendum ou la consultation populaire peuvent être envisagés. Il est bien entendu que le référendum ne pourra jamais porter que sur des matières qui relèvent de la compétence des régions.

En outre, lorsqu'une région décide de soumettre un sujet à référendum ou consultation populaire, il convient de prévoir un recours permettant à l'une des deux autres régions au moins de s'opposer à la tenue du référendum.

2. Uitsluiting van thema's : zijn er bepaalde thema's waarover in geen geval referenda of volksraadplegingen kunnen worden gehouden ?

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) en mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaren dat hun fracties ervoor pleiten dat zoveel mogelijk thema's het onderwerp van een referendum of een volksraadpleging kunnen uitmaken.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) herinnert eraan dat haar fractie voor de invoering van het referendum is, doch tegen de invoering van de volksraadpleging. Haar antwoorden hebben dan ook alleen betrekking op het referendum.

2a. Zijn de fracties voorstander van het organiseren van referenda of volksraadplegingen over :

— de Grondwet

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat zijn fractie hiervan voorstander is, op voorwaarde dat het referendum respectievelijk de volksraadpleging geen betrekking heeft op grondrechten.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat zijn fractie hiertegen in beginsel geen bezwaar heeft. Hij vraagt wel enige bijkomende toelichting over het advies van het wetenschappelijk comité. Wat is het onderscheid tussen een primair grondwetgevend referendum en een afgeleid grondwetgevend referendum ?

Professor Dumont licht het onderscheid tussen een oorspronkelijk en een afgeleid grondwetgevend referendum toe. In de rechtsleer wordt dit onderscheid niet vaak gemaakt of alvast minder vaak dan het onderscheid tussen de oorspronkelijke grondwetgevende macht en de afgeleide grondwetgevende macht.

De oorspronkelijke grondwetgevende macht neemt een volledig nieuwe Grondwet aan zonder enig verband met de bepalingen van de vorige Grondwet. Die nieuwe Grondwet is bijgevolg geen herziening van de vorige Grondwet. De afgeleide grondwetgevende macht wijzigt een reeds bestaande Grondwet, met inachtneming van de in die Grondwet bepaalde voorschriften betreffende de eigen herziening.

Een oorspronkelijk grondwetgevend referendum heeft betrekking op een volledig nieuwe grondwettekst. Een afgeleid grondwetgevend referendum betreft een punctuele herziening van de Grondwet.

Daarnaast bestaan ook de zogenaamde soevereiniteitsreferenda, die betrekking hebben op essentiële elementen van de soevereiniteit van de Staat, zoals de bekrachtiging van fundamentele wijzigingen van de verdragen tot instelling van de Europese Gemeenschappen.

2. Exclusion de thèmes : y a-t-il des thèmes qui ne doivent en aucun cas faire l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire ?

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre), Mme Schauvliege (CVP — Chambre) et Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclarent que leurs groupes préconisent que l'on puisse organiser un référendum ou une consultation populaire sur le plus grand nombre de sujets possible.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) rappelle que son groupe est favorable à l'instauration du référendum, mais opposé à l'instauration de la consultation populaire. Ses réponses ne concernent par conséquent que le référendum.

2a. Les groupes sont-ils favorables à l'organisation de référendums ou de consultations populaires sur :

— la Constitution

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) déclare que son groupe est favorable à l'organisation de tels référendums ou consultations populaires, à condition qu'ils ne portent pas sur la remise en cause des droits fondamentaux.

M. Paque (PSC — Chambre) précise que son groupe n'est pas opposé au principe. Il demande toutefois un complément d'informations sur l'avis du comité scientifique. Quelle différence y a-t-il entre un référendum constituant primaire et un référendum constituant dérivé ?

Le professeur Dumont explique la différence entre un référendum constituant originaire et un référendum constituant dérivé. Cette distinction n'est pas fréquente dans la doctrine, en tout cas moins fréquente que la distinction entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé.

Le pouvoir constituant originaire adopte une toute nouvelle Constitution non reliée aux dispositions de la Constitution antérieure. Cette nouvelle Constitution n'est donc pas la révision de la Constitution précédente. Le pouvoir constituant dérivé lui révisé une Constitution existante dans le respect des règles prévues par celle-ci pour sa propre révision.

Un référendum constituant originaire porte sur un texte constitutionnel totalement nouveau, tandis qu'un référendum constituant dérivé porte sur une révision ponctuelle de la Constitution.

Outre ces référendums, il existe des référendums de souveraineté, qui concernent des éléments essentiels de la souveraineté de l'État, comme la ratification de modifications fondamentales des traités instituant les Communautés européennes.

Professor Scholsem merkt op dat de invoering van het grondwetgevende referendum een grondige herziening van artikel 195 van de Grondwet veronderstelt.

Men moet een onderscheid maken tussen een referendum over de goedkeuring van een internationaal verdrag en een referendum over een wetsvoorstel of een voorstel van grondwetsherziening dat strijdig is met een internationale norm. Er rijzen vooral juridische moeilijkheden met betrekking tot het referendum over een voorstel van grondwetsherziening dat strijdig zou zijn met een internationale norm.

De heer Paque (PSC — Kamer) wijst op een mogelijke paradox. Indien men aanvaardt dat een voorstel van grondwetsherziening het onderwerp van een referendum kan zijn en dat bovendien de aangelegenheden waarover geen referendum mag worden georganiseerd in een grondwetsartikel moeten worden ingeschreven, is het denkbaar dat een voorstel tot herziening van het grondwetsartikel dat de aangelegenheden opsomt die uitgesloten zijn van een referendum, zelf het onderwerp van een referendum wordt. Als men dat wenst te vermijden, dient men te bepalen dat het betrokken grondwetsartikel niet het onderwerp van een referendum kan zijn.

Professor Scholsem meent dat dit geen paradox hoeft te zijn. Indien men het beginsel aanvaardt dat een grondwetsherziening het onderwerp van een referendum kan zijn, is er geen reden om het grondwetsartikel dat sommige aangelegenheden van een referendum uitsluit, zelf uit te sluiten van een referendum. Er wordt overigens ook niet aanvaard dat sommige grondwetsartikelen niet herzienbaar zouden zijn.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) deelt mee dat ook de SP voorstander is van het organiseren van referenda en volksraadplegingen over herzieningen van de Grondwet. Dit vergt wel een herziening van artikel 195 van de Grondwet.

De heer Somers (VLD — Kamer) en *mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer)* verklaren dat hun fracties daar eveneens voorstander van zijn.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat haar fractie voorstander is van referenda of volksraadplegingen over herzieningen van de Grondwet, vooral wanneer het de rechten van de burger of de relatie tussen de burger en de Staat betreft. De herziening van de Grondwet blijft wel een bevoegdheid van het Parlement. Normatieve aanpassingen van de Grondwet vinden best plaats op initiatief van de overheid en niet op volksinitiatief.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaart dat haar fractie van oordeel is dat een herziening van de Grondwet niet het onderwerp van een referendum of een volksraadpleging kan zijn.

Le professeur Scholsem fait observer que l'instauration du référendum constitutionnel requiert une révision fondamentale de l'article 195 de la Constitution.

Il convient d'établir une distinction entre un référendum portant sur la ratification d'un traité international et un référendum portant sur une proposition de loi ou une proposition de révision de la Constitution qui est contraire à une norme internationale. Ce sont essentiellement des problèmes juridiques qui se posent en ce qui concerne le référendum portant sur une proposition de révision de la Constitution qui serait contraire à une norme internationale.

M. Paque (PSC — Chambre) attire l'attention sur le fait que l'on risque d'être confronté à un paradoxe. Si l'on admet qu'une proposition de modification de la Constitution peut faire l'objet d'un référendum et qu'en outre, les matières qui ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum doivent être inscrites dans un article de la Constitution, on peut imaginer qu'une proposition de révision de l'article de la Constitution qui énonce les matières exclues du référendum fasse elle-même l'objet d'un référendum. Si l'on souhaite éviter cette situation, il y a lieu de prévoir que l'article de la Constitution en question ne peut pas faire l'objet d'un référendum.

Le professeur Scholsem estime que cela ne doit pas déboucher nécessairement sur une situation paradoxale. Si l'on admet le principe selon lequel une révision de la Constitution peut faire l'objet d'un référendum, rien ne s'oppose à ce que l'article de la Constitution qui exclut certaines matières du référendum ne puisse pas lui-même faire l'objet d'un référendum. Au demeurant, il n'est pas non plus admis que certains articles de la Constitution ne puissent pas être soumis à révision.

Mme Douifi (SP — Chambre) précise que le groupe SP est également favorable à l'organisation de référendums et de consultations populaires sur des modifications de la Constitution. Une révision de l'article 195 de la Constitution est toutefois nécessaire en l'occurrence.

M. Somers (VLD — Chambre) et *Mme Van Weert (VU&ID — Chambre)* déclarent que leurs groupes sont aussi favorables.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe est favorable à l'organisation de référendums et de consultations populaires sur des révisions de la Constitution, en particulier lorsqu'il s'agit des droits du citoyen ou de la relation entre le citoyen et l'État. La révision de la Constitution relève toutefois toujours de la compétence du Parlement. Il est préférable que les adaptations normatives de la Constitution découlent d'une initiative des autorités plutôt que d'une initiative populaire.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclare que son groupe estime qu'une révision de la Constitution ne peut faire l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heer Ceder en de heer D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat hun fractie voorstander is van volksraadplegingen of referenda over een herziening van de Grondwet.

— de internationale verdragen

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat zijn fractie voorstander is van referenda en volksraadplegingen over internationale verdragen, op voorwaarde dat zij geen betrekking hebben op de afbouw van de grondrechten.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat ook zijn fractie voorstander is van dit voorstel, op voorwaarde dat het onderwerp van het referendum of de volksraadpleging niet in tegenspraak is met een bindende internationale norm.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) verklaart dat de SP zich aansluit bij het advies van het wetenschappelijk comité. Referenda en volksraadplegingen mogen alleen worden georganiseerd over verdragen bedoeld in artikel 34 van de Grondwet (bijvoorbeeld de verdragen die een soevereiniteitsoverdracht inhouden), maar niet over verdragen waarin grondrechten zijn vastgelegd, zoals het EVRM.

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat ook de VLD zich aansluit bij het advies van het wetenschappelijk comité. Verdragen kunnen derhalve het onderwerp zijn van volksraadplegingen en referenda, tenzij het verdragen betreft waarin grondrechten zijn vastgelegd.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaart dat de CVP niet gekant is tegen referenda of volksraadplegingen over internationale verdragen, tenzij het verdragen betreft waarin grondrechten zijn vastgelegd.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat haar fractie evenmin gekant is tegen dergelijke referenda of volksraadplegingen, als het doel van het referendum of de volksraadpleging niet strijdig is met de waarborgde fundamentele rechten en vrijheden, noch de impact ervan beoogt te beperken.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaart dat haar fractie voorstander is van referenda over internationale verdragen.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe s'oppose à cette proposition, compte tenu du point de vue général défendu par le groupe au sujet de l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

M. Ceder et M. D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe est favorable à l'organisation de consultations populaires et de référendums portant sur une révision de la Constitution.

— les traités internationaux

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) déclare que son groupe est favorable à l'organisation de référendums et de consultations populaires portant sur des traités internationaux, pour autant que ceux-ci ne concernent pas la remise en cause des droits fondamentaux.

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que son groupe est également favorable à cette proposition, à condition que le sujet du référendum ou de la consultation populaire ne soit pas contraire à une norme internationale contraignante.

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare que le SP souscrit à l'avis émis par le comité scientifique. Seuls les traités visés à l'article 34 de la Constitution (par exemple, les traités impliquant un transfert de souveraineté) peuvent faire l'objet de référendums et de consultations populaires, et pas les traités garantissant des droits fondamentaux, tels que la CEDH.

M. Somers (VLD — Chambre) déclare que le VLD se rallie aussi à l'avis du comité scientifique. Les traités peuvent donc faire l'objet de consultations populaires et de référendums, sauf s'il s'agit de traités garantissant des droits fondamentaux.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclare que son groupe n'est pas opposé à la tenue de référendums ou de consultations populaires sur les traités internationaux, tant qu'il ne s'agit pas de traités établissant des droits fondamentaux.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe n'est pas non plus opposé à ce genre de référendums ou de consultations populaires, à condition que leur objet ne soit pas contraire aux droits et aux libertés fondamentaux garantis ou qu'il ne vise pas à en réduire les effets.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclare que son groupe est partisan des référendums sur les traités internationaux.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition, vu le point de vue général de celui-ci en ce qui concerne l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

De heer Ceder en de heer D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat hun fractie voorstander is van volksraadplegingen of referenda over internationale verdragen.

— de grondrechten

De heer Somers (VLD — Kamer), de heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer), de heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat hun fracties gekant zijn tegen volksraadplegingen of referenda over de grondrechten.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat haar fractie niet gekant is tegen dergelijke referenda of volksraadplegingen, als het doel van het referendum of de volksraadpleging niet strijdig is met de gewaarborgde fundamentele rechten en vrijheden, noch de impact ervan beoogt te beperken.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heer Ceder en de heer D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat hun fractie voorstander is van volksraadplegingen of referenda over de grondrechten.

De heer Paque (PSC — Kamer) stelt vast dat het wetenschappelijk comité enig voorbehoud maakt bij een referendum over een grondrecht. Geldt dat voorbehoud ook voor referenda over nieuwe grondrechten, bijvoorbeeld over een voorstel tot grondwetsherziening waardoor een nieuw grondrecht in de Grondwet zou worden ingeschreven ?

Professor Scholsem verklaart dat het onderwerp van een grondwetgevend referendum niet strijdig mag zijn met een internationale norm. Het onderwerp van een wetgevend referendum moet zowel met de Grondwet als met het internationale recht in overeenstemming zijn. De cruciale vraag is hoe en wanneer die overeenstemming zal worden getoetst.

— de niet-federale aangelegenheden

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), de heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer), de heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), de heer Somers (VLD — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat hun fracties gekant zijn tegen de organisatie door de federale Staat van referenda of volksraadplegingen over niet-federale aange-

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe est favorable à l'organisation de consultations populaires ou de référendums sur les traités internationaux.

— les droits fondamentaux

MM. Somers (VLD — Chambre), Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) et Paque (PSC — Chambre), et Mmes Douifi (SP — Chambre), Schauvliege (CVP — Chambre) et Van Weert (VU&ID — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs sont opposés à l'organisation de consultations populaires ou de référendums sur les droits fondamentaux.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe n'est pas opposé à ce genre de référendums ou de consultations populaires, à condition que leur objet ne soit pas contraire aux droits et aux libertés fondamentaux garantis ou qu'il ne vise pas à en réduire les effets.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition, vu le point de vue général de celui-ci en ce qui concerne l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe est favorable à l'organisation de consultations populaires ou de référendums sur les droits fondamentaux.

M. Paque (PSC — Chambre) constate que le comité scientifique manifeste une certaine réserve à l'égard de l'organisation d'un référendum sur un droit fondamental. Cette réserve s'étend-elle également aux référendums sur de nouveaux droits fondamentaux, par exemple sur une proposition de révision de la Constitution visant à inscrire un nouveau droit fondamental dans celle-ci ?

Le professeur Scholsem précise que l'objet d'un référendum constituant ne peut pas être contraire à une norme internationale. L'objet d'un référendum constituant doit être conforme aussi bien à la Constitution qu'au droit international. La question essentielle est de savoir comment et quand on contrôlera de cette conformité.

— les matières non fédérales

Mme Schauvliege (CVP — Chambre), M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre), M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), M. Somers (VLD — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) précisent que leurs groupes politiques respectifs sont opposés à l'organisation par l'État fédéral de référendums ou de consultations populaires sur des matières non fédérales.

legenheden. *De heer Paque (PSC — Kamer)* voegt hieraan toe dat ook de andere overheden slechts referenda of volksraadplegingen mogen organiseren over aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heer Ceder en de heer D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat hun fractie voorstander is van de organisatie door de Federale Staat van volksraadplegingen of referenda over niet-federale aangelegenheden.

— de persoonlijke aangelegenheden

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), de heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer), de heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat hun fracties gekant zijn tegen volksbevragingen over deze aangelegenheden. *Mevrouw Douifi (SP — Kamer)* rekent onder meer benoemingen en naturalisaties tot de persoonlijke aangelegenheden. *De heer Paque (PSC — Kamer)* wijst erop dat ook de regeling voor de gemeentelijke en provinciale volksraadpleging dergelijke aangelegenheden uitsluit, onder meer met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat dit ook het standpunt is van zijn fractie, op voorwaarde dat men aan het begrip « persoonlijke aangelegenheden » een beperkte interpretatie geeft.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie persoonlijke aangelegenheden het onderwerp van referenda en volksraadplegingen kunnen uitmaken.

2b. *Vinden de fracties het opportuun referenda of volksraadplegingen te organiseren over :*

— de communautaire thema's

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat naar het oordeel van zijn fractie volksraadplegingen of referenda over communautaire thema's mogelijk moeten zijn.

Ook de PSC steunt volgens *de heer Paque (PSC — Kamer)* deze idee, maar vraagt wel dat er procedurele waarborgen worden ingebouwd. Zo zou de organisatie

M. Paque (PSC — Chambre) ajoute que les autres autorités ne peuvent également organiser des référendums ou des consultations populaires que sur des matières qui relèvent de leurs compétences.

M. Istasse (PS — Sénat) précise que son groupe politique est opposé à ce type de référendum compte tenu du point de vue général du groupe au sujet de l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) signalent par écrit que leur groupe est partisan de l'organisation par l'État fédéral de consultations populaires ou de référendums sur des matières non fédérales.

— les questions personnelles

Mme Schauvliege (CVP — Chambre), M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre), M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) précisent que leurs groupes respectifs sont opposés à l'organisation de questionnements populaires sur ces matières. *Mme Douifi (SP — Chambre)* range notamment les nominations et les naturalisation parmi les questions personnelles. *M. Paque (PSC — Chambre)* fait observer que la législation régissant la consultation populaire aux niveaux communal et provincial exclut également ces matières en vue, entre autres, de protéger la vie privée.

M. Somers (VLD — Chambre) précise que c'est également le point de vue de son groupe, à condition que l'on interprète la notion de « questions personnelles » de manière restrictive.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition, compte tenu du point de vue général du groupe sur l'organisation de consultations populaires et de référendums au niveau fédéral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe estime que des questions personnelles peuvent faire l'objet de référendums et de consultations populaires.

2b. *Les groupes trouvent-ils opportun d'organiser des référendums ou des consultations populaires sur :*

— les thèmes communautaires

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) déclare que son groupe estime que l'on devrait pouvoir organiser des consultations populaires ou des référendums sur des thèmes communautaires.

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que le PSC souscrit également à cette idée, mais demande que l'on prévoie des garanties en matière de procédure. Ainsi,

van een referendum of een volksraadpleging moeten kunnen worden verhinderd bij een stemming waarbij drie vierden van een taalgroep in de Kamer of de Senaat zich in die zin uitspreken.

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat zijn fractie eveneens voor deze idee gewonnen is, op voorwaarde dat er beschermingsmaatregelen voor minderheden worden genomen.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat haar fractie voorstander is van deze idee, op voorwaarde dat er bijzondere meerderheidsvereisten worden ingevoerd.

Ook VU&ID is volgens *mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer)* voorstander van dergelijke referenda, op voorwaarde dat de bijzondere meerderheden die voorgeschreven zijn voor een goedkeuring door het Parlement, worden overgenomen.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) deelt mee dat ook de CVP voorstander is van de mogelijkheid om referenda of volksraadplegingen over communautaire thema's te organiseren, met uitzondering evenwel van uitgesproken communautaire thema's zoals de bevoegdheidsverdeling en de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie communautaire aangelegenheden het onderwerp van referenda en volksraadplegingen kunnen uitmaken.

— aangelegenheden waarvan de wetswijziging een bijzondere parlementaire meerderheid vereist

De heer Bacquellaine (PRL FDF MCC — Kamer) en *mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer)* verklaren dat naar het oordeel van hun fracties volksraadplegingen of referenda over dergelijke aangelegenheden mogelijk moeten zijn, met voldoende garanties.

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat zijn fractie eveneens voor deze idee gewonnen is, op voorwaarde dat er beschermingsmaatregelen voor minderheden worden genomen.

Ook Agalev-Ecolo is volgens *mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer)* voorstander van dergelijke volksraadplegingen en referenda, op voorwaarde dat de bijzondere meerderheden die voorgeschreven zijn voor een goedkeuring door het Parlement, worden overgenomen.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaart dat haar fractie dat standpunt deelt, althans voor wat betreft de referenda.

l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire devrait pouvoir être empêchée par un vote réunissant les 3/4 des voix d'un groupe linguistique à la Chambre ou au Sénat.

M. Somers (VLD — Chambre) déclare que son groupe est également favorable à cette idée, à condition que l'on prenne des mesures de protection en faveur des minorités.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe souscrit à cette idée, pourvu que l'on prévoie certaines conditions en matière de majorité spéciale.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) précise que la VU&ID est également favorable à de tels référendums à condition que les majorités spéciales prescrites pour un vote par le Parlement soient également requises en l'occurrence.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) fait savoir que le CVP préconise également de permettre l'organisation de référendums ou de consultations populaires sur des thèmes communautaires, exception faite, toutefois, des thèmes à forte connotation communautaire, tels que la répartition des compétences et le financement des communautés et des régions.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition, compte tenu du point de vue général du groupe sur l'organisation de consultations et de référendums fédéraux.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir, par écrit, que leur groupe estime que les matières communautaires peuvent faire l'objet de référendums et de consultations populaires.

— les matières pour lesquelles toute modification de loi requiert une majorité spéciale au Parlement

M. Bacquellaine (PRL FDF MCC — Chambre) et *Mme Schauvliege (CVP — Chambre)* déclarent que, selon leurs groupes respectifs, des consultations populaires et des référendums au sujet de telles matières doivent pouvoir être organisés avec les garanties suffisantes.

M. Somers (VLD — Chambre) déclare que son groupe est également favorable à cette idée, pourvu que l'on prenne des mesures visant à protéger les minorités.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) indique que son groupe est également favorable à ce type de consultations populaires et de référendums, pourvu que les majorités spéciales prévues pour l'adoption des textes au Parlement soient également applicables.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclare que son groupe se rallie à ce point de vue, à tout le moins en ce qui concerne les référendums.

De heer Paque (PSC — Kamer) en mevrouw Douifi (SP — Kamer) delen mee dat dit voor hun fracties uitgesloten onderwerpen zijn.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie aangelegenheden waarvan de wetswijziging een bijzondere parlementaire meerderheid vereisen, het onderwerp van referenda en volksraadplegingen kunnen uitmaken.

— de fiscale en budgettaire thema's

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), de heer Bacquelaîne (PRL FDF MCC — Kamer), de heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat hun fracties tegen dit voorstel zijn. *Mevrouw Douifi (SP — Kamer)* wijst erop dat ook de regeling voor de gemeentelijke en provinciale volksraadpleging dergelijke thema's uitsluit.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat zijn fractie geen bezwaren heeft tegen referenda of volksraadplegingen over fiscale en budgettaire thema's. Het buitenland bewijst dat dit mogelijk is.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie fiscale en budgettaire aangelegenheden het onderwerp van referenda en volksraadplegingen kunnen uitmaken.

Professor Billiet erkent dat fiscale aangelegenheden niet in alle landen uitgesloten zijn van het referendum. Zoals echter werd opgemerkt in het advies (blz. 34), moet men hierbij rekening houden met de aard van de samenleving waarin het referendum wordt gehouden. In bepaalde staten van de Verenigde Staten zijn fiscale aangelegenheden inderdaad niet uitgesloten, maar de Verenigde Staten kennen een veel beperkter systeem van sociale zekerheid. In België is de sociale zekerheid veel grondiger uitgebouwd. Dat stelsel wordt vooral gefinancierd langs fiscale en parafiscale weg. Als je fiscale aangelegenheden of begrotingsmateries bij referendum aan de bevolking voorlegt, raak je ook aan deze grond-

M. Paque (PSC — Chambre) et Mme Douifi (SP — Chambre) déclarent qu'il s'agit pour leurs groupes respectifs de sujets à exclure.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition, compte tenu du point de vue général adopté par celui-ci au sujet de l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir, par écrit, que leur groupe estime que les matières pour lesquelles toute modification de loi requiert une majorité spéciale au Parlement peuvent faire l'objet de référendums et de consultations populaires.

— les matières fiscales et budgétaires

Mme Schauvliege (CVP — Chambre), M. Bacquelaîne (PRL FDF MCC — Chambre), M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs sont opposés à cette proposition. *Mme Douifi (SP — Chambre)* souligne que les règles en vigueur pour les consultations populaires organisées au niveau communal et provincial excluent également de tels thèmes.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition, compte tenu du point de vue général adopté par celui-ci au sujet de l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

M. Somers (VLD — Chambre) précise que son groupe n'est pas opposé à l'organisation de référendums ou de consultations populaires sur des thèmes fiscaux et budgétaires. Les exemples étrangers prouvent que c'est possible.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe accepte l'organisation de référendums et de consultations populaires sur des matières fiscales et budgétaires.

Le professeur Billiet reconnaît que tous les pays n'excluent pas les matières fiscales des référendums. Ainsi que cela a toutefois été précisé dans l'avis (p. 34), il convient de tenir compte du type de société dans laquelle le référendum est organisé. Certains États des États-Unis d'Amérique autorisent en effet l'organisation de référendums sur les matières fiscales, mais le système de sécurité sociale y est nettement moins développé. La Belgique dispose, elle, d'une sécurité sociale nettement plus élaborée. Ce système est préfinancé par la voie fiscale et parafiscale. Soumettre des matières fiscales ou budgétaires à la population par référendum revient à toucher à ces fondements de notre société. C'est pourquoi

slagen van de samenleving. Om die reden lijkt het in ieder geval raadzaam fiscale aangelegenheden te onttrekken aan referenda op volksinitiatief.

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat zijn fractie zich terzake voornamelijk inspireert op het Zwitserse model. In Zwitserland kunnen ook fiscale en budgettaire aangelegenheden het onderwerp van een referendum uitmaken, ondanks het sterk ontwikkelde sociale zekerheidsstelsel. Dergelijke referenda kunnen zelfs op initiatief van de bevolking worden georganiseerd. Het is wel essentieel dat dergelijke referenda worden voorafgegaan door een diepgaand maatschappelijk debat. Wie evenwel in de directe democratie gelooft, moet erop durven vertrouwen dat de burger niet steeds oordeelt vanuit een eng eigenbelang.

— de aangelegenheden die niet tot de bevoegdheid van de federale wetgevende kamers behoren, maar bijvoorbeeld wel tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht of van de regering

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) en de heer Bacquelaïne (PRL FDF MCC — Kamer) verklaren dat dit volgens hun fractie mogelijk moet zijn.

De heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) en mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaren dat hun fracties zich hiertegen verzetten.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat volgens zijn fractie geen referenda of volksraadplegingen horen te worden georganiseerd over de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoren. Dat zou immers een schending van de scheiding der machten uitmaken. Wat de aangelegenheden betreft die tot de bevoegdheid van de regering behoren, is de fractie daarentegen van oordeel dat zij wel het onderwerp van een referendum of een volksraadpleging kunnen zijn voorzover het gaat om aangelegenheden die worden geregeld bij een koninklijk of ministerieel besluit met een algemene strekking, ter uitvoering van wetgeving.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie aangelegenheden die niet tot de bevoegdheid van de federale wetgevende kamers behoren, wel het onderwerp van referenda en volksraadplegingen moeten kunnen uitmaken.

il paraît prudent d'exclure en tout cas les matières fiscales des référendums d'initiative populaire.

M. Somers (VLD — Chambre) précise que c'est surtout le modèle helvétique qui inspire son groupe dans ce domaine. En Suisse, les matières fiscales et budgétaires peuvent également faire l'objet de référendums, et ce, alors que le système de sécurité sociale y est très développé. De tels référendums peuvent même y être organisés sur la base d'initiatives populaires. Il est certes essentiel que de tels référendums soient précédés de débats de société approfondis. Les tenants de la démocratie directe doivent toutefois oser croire que le citoyen ne se prononce pas systématiquement en fonction de ses intérêts strictement personnels.

— les matières qui ne relèvent pas de la compétence des Chambres législatives fédérales, mais bien de celle du pouvoir judiciaire ou du gouvernement

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) et M. Bacquelaïne (PRL FDF MCC — Chambre) estiment, au nom de leurs groupes respectifs, qu'il doit être possible d'organiser des référendums sur de telles matières.

M. Paque (PSC — Chambre), Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) et Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) précisent que leurs groupes s'y opposent.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe, conformément à sa position générale sur l'organisation de référendums et consultations populaires fédérales, est opposé à cette proposition.

M. Somers (VLD — Chambre) déclare que son groupe estime qu'il ne convient pas d'organiser des référendums ou des consultations populaires sur des matières qui relèvent de la compétence du pouvoir judiciaire. Cela constituerait une atteinte à la séparation des pouvoirs. En ce qui concerne les matières qui relèvent de la compétence du gouvernement, le groupe de l'intervenant estime par contre qu'elles peuvent faire l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire, pour autant qu'il s'agisse de matières réglées par arrêté royal ou ministériel d'une portée générale et pris en exécution de lois.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe estime que les matières qui ne relèvent pas de la compétence des chambres législatives fédérales doivent pouvoir faire l'objet de référendums ou de consultations populaires.

2c. *Vinden de fracties dat eventuele uitsluitingen in de Grondwet zelf moeten worden opgenomen ?*

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat zijn fractie van oordeel is dat dit nodig is voor het referendum doch niet voor de volksraadpleging.

De heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat hun fracties van oordeel zijn dat eventuele uitsluitingen in de Grondwet zelf moeten worden opgenomen.

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart namens zijn fractie dat de uitsluitingen in de Grondwet of in een bijzondere wet moeten worden opgenomen.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie eventuele uitsluitingen niet in de Grondwet zelf moeten worden opgenomen.

II. — INITIATIEFRECHT VOOR HET HOUDEN VAN EEN REFERENDUM OF EEN VOLKSRAADPLEGING

1. Zijn de fracties van oordeel dat het recht om te beslissen over het houden van referenda of volksraadplegingen moet worden verleend aan :

1a. *de regering :*

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat dit initiatiefrecht volgens zijn fractie niet aan de regering toekomt. Het referendum is een techniek van directe democratie waardoor de burger kan wegen op de maatschappelijke en de politieke besluitvorming. De buitenlandse ervaring leert dat het initiatiefrecht alleen aan de bevolking mag toekomen. De regering en het Parlement zouden het referendum kunnen aanwenden om het eigen beleid te legitimeren en om de bestaande meerderheid te versterken.

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat de regering niet zelf het initiatief voor een volksraadpleging of een referendum mag nemen. Een volksraadpleging moet worden georganiseerd op initiatief van de Wetgevende Kamers, een referendum op initiatief van de bevolking. Anders dreigt men uit te monden in plebiscieten.

Ook de heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer),

2c. *Les groupes estiment-ils que les matières exclues doivent être inscrites dans la Constitution même ?*

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) déclare que son groupe estime que cela est nécessaire en ce qui concerne le référendum, mais pas pour la consultation populaire.

M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), Mme Schauvliege (CVP — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs estiment que les exclusions éventuelles doivent être inscrites dans la Constitution même.

M. Somers (VLD — Chambre) déclare au nom de son groupe que les exclusions doivent être inscrites dans la Constitution ou dans une loi spéciale.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition, compte tenu du point de vue général adopté par celui-ci concernant l'organisation de référendums ou de consultations populaires au niveau fédéral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe estime que les exclusions éventuelles ne doivent pas être inscrites dans la Constitution même.

II. — DROIT D'INITIATIVE EN MATIÈRE D'ORGANISATION DE RÉFÉRENDUMS ET DE CONSULTATIONS POPULAIRES

1. Les groupes politiques estiment-ils que le droit de décider d'organiser des référendums ou des consultations populaires doit être accordé :

1a. *au gouvernement :*

M. Somers (VLD — Chambre) déclare que son groupe estime que ce droit d'initiative n'appartient pas au gouvernement. Le référendum est une technique de démocratie directe permettant au citoyen d'influer sur la prise de décision en matière sociale et politique. L'expérience de l'étranger nous enseigne que le droit d'initiative ne peut appartenir qu'à la population. Le gouvernement et le Parlement pourraient utiliser le référendum pour légitimer leur propre politique et renforcer leur majorité.

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) déclare que le gouvernement ne peut pas prendre lui-même l'initiative d'une consultation populaire ou d'un référendum. Une consultation populaire doit être organisée à l'initiative des Chambres législatives et un référendum, à l'initiative de la population, faute de quoi ces procédures risquent de se transformer en plébiscites.

M. Paque (PSC — Chambre) et Mmes Douifi (SP — Chambre), Schauvliege (CVP — Chambre), Grauwels

mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat hun fracties van oordeel zijn dat het initiatief niet aan de regering toekomt. Mevrouw Douifi (SP — Kamer) verwijst naar het advies van het wetenschappelijk comité.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie het initiatief niet aan de regering toekomt.

1b. de wetgevende assemblee

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat dit initiatiefrecht volgens zijn fractie niet aan de wetgevende assemblee toekomt.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heer Paque (PSC — Kamer) en mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaren dat volgens hun fracties het initiatiefrecht zowel voor het referendum als voor de volksraadpleging aan de wetgevende assemblee toekomt. Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) deelt dat standpunt voor wat betreft het referendum.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) verklaart dat volgens haar fractie de wetgevende assemblee wel een initiatief kunnen nemen voor een wetgevend referendum, maar niet voor een grondwetgevend referendum.

De heer Bacquellaine (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat een volksraadpleging moet worden georganiseerd op initiatief van de Wetgevende Kamers, een referendum op initiatief van de bevolking.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaart dat volgens haar fractie het initiatief kan worden genomen door een wetgevende assemblee, doch slechts bij een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie het initiatief aan een wetgevende assemblee kan toekomen.

1c. de bevolking

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

(Agalev-Ecolo — Chambre) et Van Weert (VU&ID — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs estiment que l'initiative n'appartient pas au gouvernement. Mme Douifi (SP — Chambre) renvoie à l'avis du Comité scientifique.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition, vu le point de vue général adopté par celui-ci en ce qui concerne l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe estime que l'initiative n'appartient pas au gouvernement.

1b. aux assemblées législatives

M. Somers (VLD — Chambre) déclare que son groupe estime que ce droit d'initiative n'appartient pas aux assemblées législatives.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition, vu le point de vue général de celui-ci en ce qui concerne l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

M. Paque (PSC — Chambre) et Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs estiment que le droit d'initiative appartient aux assemblées législatives tant pour le référendum que pour la consultation populaire. Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) partage ce point de vue en ce qui concerne le référendum.

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare que son groupe estime que les assemblées législatives peuvent prendre l'initiative d'un référendum législatif, mais pas d'un référendum constitutionnel.

M. Bacquellaine (PRL FDF MCC — Chambre) déclare qu'une consultation populaire doit être organisée à l'initiative des Chambres législatives et un référendum, à l'initiative de la population.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclare que, selon son groupe, l'initiative peut être prise par une assemblée législative, mais uniquement à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir, par écrit, que, selon leur groupe, l'initiative peut appartenir à une assemblée législative.

1c. la population

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe s'oppose à cette proposition, compte tenu du point de vue général défendu par le groupe au sujet de l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

De heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) en de heer Somers (VLD — Kamer) verklaren dat hun fracties voorstander zijn van een initiatiefrecht van de bevolking.

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat volgens zijn fractie het initiatief aan de bevolking kan toekomen voor een referendum maar niet voor een volksraadpleging.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat de bevolking wel het initiatief voor een volksraadpleging kan nemen, maar niet voor een referendum.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie het initiatief aan de bevolking kan toekomen.

2. Moet de beslissing tot het houden van een referendum of een volksraadpleging worden voorafgegaan door een parlementair debat ?

De heer Somers (VLD — Kamer) wijst op een dubbelzinnigheid in de vraagstelling. Bedoeld men dat het Parlement een debat moet houden vooraleer het beslist of er al dan niet een referendum zal worden georganiseerd, ook al is de handtekeningendrempel bereikt, of dat het Parlement een debat moet houden naar aanleiding van een referendum dat weldra zal worden georganiseerd ?

Op de eerste vraag luidt het antwoord neen, op de tweede ja.

Voorzitter Van der Maelen (SP — Kamer) verklaart dat de vraag is of het Parlement een debat moet houden over het onderwerp van een referendum dat spoedig zal plaatsvinden.

De heer Somers (VLD — Kamer) herhaalt dat het antwoord van zijn fractie op die vraag bevestigend is. *De heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer)* verklaren dat dit ook het standpunt van hun fractie is. Ook de PRL FDF MCC is deze mening toegedaan, aldus *de heer Bacquelaine (Kamer)*. Zijn fractie verdedigt weliswaar de stelling dat het referendum alleen op initiatief van de bevolking mag worden opgestart, maar dit mag niet verhinderen dat het Parlement hierover een debat houdt. Het Parlement kan overigens worden belast met een toezicht op de grondwettelijkheid van het onderwerp van het referendum, hetgeen eveneens een debat veronderstelt.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), Mme Schauvliege (CVP — Chambre), Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) et M. Somers (VLD — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs sont favorables à l'octroi d'un droit d'initiative à la population.

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) déclare que, selon son groupe, l'initiative peut revenir à la population dans le cas d'un référendum, mais non dans celui d'une consultation populaire.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que la population peut prendre l'initiative d'organiser une consultation populaire, mais pas un référendum.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir, par écrit, que, selon leur groupe, l'initiative peut revenir à la population.

2. La décision d'organiser un référendum ou une consultation populaire doit-elle être précédée d'un débat parlementaire ?

M. Somers (VLD — Chambre) souligne que la question est équivoque. Faut-il entendre que le Parlement doit organiser un débat avant de décider si un référendum aura lieu ou non, même si le nombre de signatures requis a été atteint, ou que le Parlement doit organiser un débat en vue d'un prochain référendum ?

La réponse est « non » à la première question, et « oui » à la seconde.

M. Van der Maelen (SP — Chambre), président, déclare qu'il s'agit de savoir si le Parlement doit débattre d'un thème qui fera peu après l'objet d'un référendum.

M. Somers (VLD — Chambre) répète que son groupe répond par l'affirmative à cette question. *M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), Mme Schauvliege (CVP — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre)* déclarent que c'est également le point de vue de leurs groupes respectifs. *M. Bacquelaine (Chambre)* déclare que c'est également l'avis du PRL FDF MCC. Il est vrai que le groupe de l'intervenant défend la thèse selon laquelle la procédure référendaire ne peut être initiée que par la population, mais cela ne doit pas empêcher le Parlement d'en débattre. Le Parlement peut du reste être chargé de contrôler la constitutionnalité de l'objet du référendum, ce qui suppose également l'organisation d'un débat.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition compte tenu du point de vue général qu'il a adopté concernant l'organisation de référendums ou de consultations populaires au niveau fédéral.

3. Moet worden voorzien in een « handtekeningendrempel » ?

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat zijn fractie voorstander is van een handtekeningendrempel, ook al bestaat die in sommige landen niet. Dergelijke drempel is nuttig om een overdadig gebruik van referenda of volksraadplegingen tegen te gaan.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat hun fractie voor deze idee gewonnen is.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaart dat ook de CVP voor een handtekeningendrempel is, om een te frequent gebruik van referenda en volksraadplegingen te voorkomen.

Ook de PSC deelt dat standpunt, aldus *de heer Paque (PSC — Kamer)*. Wanneer het gaat om een communautair geladen thema, kan de organisatie van het referendum of de volksraadpleging worden belet door drie vierden van de leden van een taalgroep van de betrokken assemblee.

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat zijn fractie een handtekeningendrempel wenst in te voeren voor de organisatie van een referendum. Voor een volksraadpleging moet een bepaald aantal parlementsleden de aanvraag ondertekenen.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

Ook Agalev-Ecolo wenst, aldus *mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer)*, alleen een drempel voor de organisatie van referenda en niet voor volksraadplegingen, want die horen in de visie van haar fractie te worden opgestart door een wetgevende vergadering.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie een handtekeningendrempel moet worden ingevoerd.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) vraagt hoe de handtekeningen zullen worden gecontroleerd, zodat fraude kan worden voorkomen.

Professor Scholsem erkent dat de controle een probleem kan opleveren. Rechtsvergelijkend onderzoek leert dat slechts weinig Europese staten referenda of volksraadplegingen op volksinitiatief kennen. Dat systeem bestaat wel in Zwitserland en Italië. In beide lan-

3. Faut-il prévoir un nombre minimum de signatures requises ?

M. Somers (VLD — Chambre) déclare que son groupe est partisan de fixer un nombre minimum de signatures requises, même si ce seuil n'existe pas dans certains pays. Une telle seuil serait utile pour empêcher le recours excessif au référendum ou à la consultation populaire.

Mme Douifi (SP — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs sont acquis à cette idée.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclare que le CVP est également partisan d'instaurer un nombre minimum de signatures requises, de manière à éviter que l'on recoure trop fréquemment aux référendums et aux consultations populaires.

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que c'est également le point de vue de son groupe. S'il s'agit d'un thème à fortes connotations communautaires, l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire peut être empêchée si les trois quarts des membres d'un groupe linguistique de l'assemblée concernée s'y opposent.

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) déclare que son groupe souhaite subordonner l'organisation d'un référendum à l'obtention d'un nombre minimum de signatures. Pour une consultation populaire, la demande devra être signée par un certain nombre de parlementaires.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition compte tenu du point de vue général qu'il a adopté concernant l'organisation de référendums ou de consultations populaires au niveau fédéral.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe est également partisan d'instaurer un nombre minimum de signatures requises pour l'organisation de référendums mais pas pour celle de consultations populaires, parce que le groupe estime qu'ils doivent être organisés à l'initiative d'une assemblée législative.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) déclarent par écrit que leur groupe estime qu'il faut prévoir un nombre minimum de signatures requises.

Mme Douifi (SP — Chambre) demande de quelle façon les signatures seront contrôlées, de manière à ce que toute fraude puisse être évitée.

Le professeur Scholsem reconnaît que ce contrôle pourrait poser un problème. Des études de droit comparé montrent qu'il n'y a que peu d'États européens qui ont instauré le référendum ou la consultation populaire d'initiative populaire. Ce système existe cependant en

den wordt een controle op de handtekeningen uitgeoefend. In Italië gebeurt dit door het Hof van Cassatie.

De controle is evenwel een bijzonder ingewikkelde aangelegenheid, waaraan het wetenschappelijk comité in zijn advies heel wat beschouwingen wijdt (zie advies, blz. 74 en volgende).

3a. *Zo ja, is een verschillend aantal handtekeningen vereist naargelang het gaat om een volksraadpleging of een referendum ?*

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat de drempel inderdaad kan verschillen naargelang het gaat om een volksraadpleging dan wel om een referendum.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) verklaart dat de drempel steeds dezelfde kan zijn, zelfs voor een grondwetgevend referendum.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) herhaalt dat haar fractie de invoering van de volksraadpleging op dit ogenblik niet opportuun acht.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie de drempel voor een referendum dezelfde kan zijn als die voor een volksraadpleging.

3b. *Zo ja, moet de handtekeningendrempel worden uitgedrukt in :*

- een percentage
- een absoluut cijfer
- beide

De heer Somers (VLD — Kamer) en mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaren dat hun fracties pleiten voor een drempel van 100 000 handtekeningen.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat zijn fractie voorstander is van een drempel van 5 %.

De heer Bacquellaine (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat zijn fractie voorstander is van een handtekeningendrempel uitgedrukt in een percentage.

Dat is, aldus *mevrouw Douifi (Kamer)*, ook het standpunt van de SP. De SP spreekt zich nog niet uit over een precies cijfer, maar benadrukt alvast dat de drempel haalbaar moet zijn en zich bijgevolg rond de 5 % moet situeren.

Datzelfde cijfer wordt, aldus *mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer)*, voorgesteld door haar fractie voor de organisatie van een referendum. Voor volksraadplegingen, die in de visie van haar fractie uitgaan van een assemblee, is de instelling van een handtekeningen-drempel overbodig.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) deelt mee dat haar fractie terzake geen voorkeur heeft. De drempel moet evenwel aan twee voorwaarden voldoen : hij

Suisse et en Italie. Un contrôle est exercé sur les signatures dans ces deux pays. En Italie, ce contrôle est effectué par la Cour de cassation.

Ce contrôle est cependant une question particulièrement complexe, au sujet de laquelle le Comité scientifique émet de nombreuses considérations dans son avis (voir l'avis, pp. 74 et suivantes).

3a. *Dans l'affirmative, le nombre de signatures requis diffère-t-il selon qu'il s'agit d'une consultation populaire ou d'un référendum ?*

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que ce nombre peut effectivement varier selon qu'il s'agit d'une consultation populaire ou d'un référendum.

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare que ce nombre peut toujours être le même, même pour un référendum constituant.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) répète que son groupe estime qu'il est actuellement inopportun d'instaurer la consultation populaire.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe estime que le nombre minimum de signatures requis pour organiser un référendum peut être identique à celui requis pour organiser une consultation populaire.

3b. *Dans l'affirmative, le nombre minimum de signatures requis doit-il être exprimé :*

- en pourcentage
- en chiffre absolu
- en pourcentage et en chiffre absolu

M. Somers (VLD — Chambre) et Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclarent que leurs groupes préconisent un seuil de 100 000 signatures.

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que son groupe est partisan d'un seuil de 5 %.

M. Bacquellaine (PRL FDF MCC — Chambre) déclare que son groupe est favorable à un seuil exprimé en pourcentage.

Mme Douifi (Chambre) déclare que le SP partage ce point de vue. Le SP ne se prononce pas encore sur un chiffre précis, mais souligne que le seuil doit être réaliste et se situer dès lors aux environs de 5 %.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe propose un pourcentage identique pour l'organisation d'un référendum. Dans le cas des consultations populaires, dont son groupe estime qu'elles doivent émaner d'une assemblee, il est superflu de fixer un nombre minimum de signatures requises.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclare que son groupe n'a pas de préférence en la matière. Le seuil doit toutefois répondre à deux conditions : il doit empê-

moet een overdreven gebruik van referenda beletten en tegelijkertijd haalbaar blijven.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie de drempel moet worden uitgedrukt in een percentage.

Professor Billiet wijst op de verschillen tussen de voorgestelde cijfers. Sommige partijen leggen de drempel op 100 000 handtekeningen, andere op 5 %. De drempel van 5 % ligt aanzienlijk hoger dan de drempel van 100 000 handtekeningen. Vijf procent van de kiezers komt neer op ongeveer 400 000 handtekeningen. Het is echter moeilijk om op wetenschappelijke gronden dwingende uitspraken te doen over het vereiste aantal handtekeningen.

De heer Lenssen (VLD — Kamer) waarschuwt ervoor de drempel niet te hoog te leggen. Een drempel van 400 000 handtekeningen is wellicht te hoog.

3c. *Zo ja, welke handtekeningen komen in aanmerking :*

- enkel die van de kiezers
- of ruimer (bijvoorbeeld jongeren, ...) ?

De heer Lenssen (VLD — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer) en mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaren dat hun fracties alleen de handtekeningen van de kiezers in aanmerking wensen te laten nemen. *Mevrouw Douifi (SP — Kamer)* preciseert dat dit, voor haar fractie, nauw samenhangt met de opkomstplicht die ook voor referenda en volksraadplegingen zou moeten gelden.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat, volgens zijn fractie, voor een referendum rekening moet worden gehouden met de handtekeningen van de kiezers en voor een volksraadpleging met die van de personen die langer dan 5 jaar in België verblijven en ouder zijn dan 18 jaar.

De heer Bacquellaine (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat zijn fractie een parallelisme tussen de regeling voor verkiezingen en die voor referenda nastreeft. Bijgevolg komen voor de organisatie van een referendum alleen de handtekeningen van de kiezers in aanmerking.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat zoveel mogelijk mensen moeten worden betrokken bij de indirecte democratie. Om die reden pleit haar fractie ervoor rekening te houden met de handtekeningen van alle personen die ouder zijn dan 16 jaar, met inbegrip van niet-Belgen die een vaste verblijfplaats hebben in België. Dezelfde brede categorie van personen moet ook aan referenda en volksraadplegingen kunnen deelnemen.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaart dat volgens haar fractie alleen de handtekeningen van de

cher le recours abusif aux référendums tout en restant réaliste.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir, par écrit, que leur groupe estime que le seuil doit être exprimé en pourcentage.

Le professeur Billiet attire l'attention sur les différences existant entre les chiffres proposés. Certains partis fixent le nombre minimum à 100 000 signatures, d'autres à 5 %. Ce seuil de 5 % est sensiblement plus élevé que celui de 100 000 signatures. Cinq pour cent des électeurs représentent quelque 400 000 signatures. Il est toutefois difficile de se prononcer de manière péremptoire sur le nombre de signatures requises en se fondant sur des éléments scientifiques.

M. Lenssen (VLD — Chambre) met en garde contre un seuil trop élevé. Un nombre minimum de 400 000 signatures serait probablement trop élevé.

3c. *Dans l'affirmative, quelles signatures sont prises en considération :*

- uniquement celles des électeurs
- ou aussi d'autres signataires (par exemple, celles des jeunes, ...) ?

M. Lenssen (VLD — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre) et Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs souhaitent que seules les signatures des électeurs soient prises en considération. *Mme Douifi (SP — Chambre)* précise que, selon son groupe, cette question est étroitement liée à celle de l'obligation de participer qui serait prévue pour les référendums et les consultations populaires.

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que son groupe estime qu'il convient de tenir compte des signatures des électeurs dans le cas d'un référendum, et de celles des personnes qui résident en Belgique depuis plus de 5 ans et sont âgées de plus de 18 ans dans le cas d'une consultation populaire.

M. Bacquellaine (PRL FDF MCC — Chambre) déclare que son groupe souhaiterait que l'on instaure un parallélisme entre la réglementation relative aux élections et celle qui concerne les référendums. En conséquence, seules les signatures des électeurs doivent entrer en considération pour l'organisation d'un référendum.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare qu'il faut associer un maximum de citoyens à la démocratie directe. Aussi son groupe préconise-t-il de tenir compte des signatures de toutes les personnes de plus de 16 ans, y compris les non-Belges qui ont un domicile fixe dans notre pays. Cette même large catégorie de personnes doit également pouvoir participer aux référendums et aux consultations populaires.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclare que, pour son groupe, seules les signatures des électeurs

kiezers in aanmerking mogen komen. Haar fractie bepleit wel een dubbele uitbreiding van het kiesrecht : enerzijds voor allochtonen, anderzijds voor jongeren.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie alleen de handtekeningen van de kiezers in aanmerking mogen komen.

3d. *Zo ja, is een handtekeningdrempel vereist per deelgebied ?*

De heer Lenssen (VLD — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer), mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) mevrouw Douifi (SP — Kamer) en mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaren dat hun fracties geen drempel per deelgebied wensen in te stellen.

De heer Bacquelaire (PRL FDF MCC — Kamer) verklaart dat zijn fractie van oordeel is dat er geen drempel per deelgebied vereist is. Het is wel nuttig om, voor de berekening van het eindresultaat van het referendum, rekening te houden met de uitslag per deelgebied. Een referendum over een aangelegenheid waarvoor de Grondwet een bijzondere meerderheid voorschrijft, zou aldus moeten worden aangenomen met een tweederde meerderheid en een gewone meerderheid in ieder deelgebied.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat volgens zijn fractie de drempel moet worden bereikt in ieder kiescollege.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie geen drempel per deelgebied vereist is.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) merkt op dat er volgens het advies van het wetenschappelijk comité een probleem kan rijzen om een referendum of een volksraadpleging te organiseren over een aangelegenheid waarop een samenwerkingsvorm van toepassing is (blz. 42). Hoort die bedenking niet veeleer thuis bij de bespreking van de thema's die niet het onderwerp van een referendum of een volksraadpleging zouden mogen uitmaken ?

Professor Scholsem onderscheidt twee hypothesen. Vooreerst rijst de vraag hoe een verplichte samenwerkingsvorm moet worden nageleefd voor een aangelegenheid waarover men een referendum of een volksraadpleging wenst te organiseren.

Een ander probleem betreft de samenwerkingsakkoorden. De Staat kan niet bij wet afwijken van een samenwerkingsakkoord. Om die reden lijkt het uitgesloten dat een referendum of een volksraadpleging wordt georganiseerd over een aangelegenheid die reeds geregeld wordt door een samenwerkingsakkoord. Deze opmerking hoort echter inderdaad veeleer thuis in het

peuvent entrer en considération. Son groupe préconise néanmoins une double extension du droit de vote : d'une part, aux allochtones, d'autre part, aux jeunes.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que, pour leur groupe, seules les signatures des électeurs peuvent être prises en considération.

3d. *Si oui, un nombre minimum de signatures requises est-il exigé par entité fédérée ?*

M. Lenssen (VLD — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre), Mme Van Weert (VU&ID — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre) et Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs ne souhaitent pas que l'on instaure un seuil par entité fédérée.

M. Bacquelaire (PRL FDF MCC — Chambre) déclare que son groupe n'est pas favorable à l'instauration d'un seuil par entité fédérée. En revanche, il y a lieu de tenir compte du résultat par entité fédérée pour calculer le résultat final du référendum. L'organisation d'un référendum sur une matière pour laquelle la Constitution prescrit une majorité spéciale devrait donc être approuvée par une majorité des deux tiers et par une majorité simple dans chaque entité fédérée.

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que, pour son groupe, le seuil doit être atteint dans chaque collège électoral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que, pour leur groupe, un seuil ne doit pas être exigé par entité fédérée.

M. Van der Maelen (Chambre), président, fait observer que, selon l'avis du comité scientifique, l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire sur des matières soumises à certaines formes de coopération peut poser un problème particulier (p. 42). Cette réflexion ne devrait-elle pas plutôt figurer dans la discussion des thèmes ne pouvant pas faire l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire ?

Le professeur Scholsem distingue deux cas de figure. Il conviendra tout d'abord d'examiner comment respecter une forme de coopération obligatoire pour une matière que l'on désire soumettre à un référendum ou à une consultation populaire.

L'autre problème concerne les accords de coopération. L'État ne peut déroger à un accord de coopération par la voie d'une loi. C'est pourquoi il semble exclu qu'un référendum ou une consultation populaire soit organisé sur une matière qui est déjà réglée par un accord de coopération. Cette remarque serait certes plus à sa place dans le chapitre consacré aux thèmes susceptibles d'être

hoofdstuk over de thema's waarover een referendum of een volksraadpleging kan worden gehouden.

III. — FREQUENTIE VOOR HET HOUDEN VAN EEN VOLKSRAADPLEGING OF EEN REFERENDUM

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) licht de tabellen toe die professor Vény bezorgde. Deze tabellen geven aan wanneer referenda of volksraadplegingen kunnen worden gehouden, rekening houdend met verschillende sperperiodes.

De huidige regeling inzake sperperiodes voor gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen heeft tot gevolg dat er tussen 2003 en 2006 slechts 9 maanden beschikbaar zijn voor de organisatie van een volksraadpleging (tabel 1). De tabellen 2 en 3 schetsen de situatie voor volksraadplegingen en referenda op alle bestuursniveaus, respectievelijk met behoud van de huidige regeling inzake sperperiodes en met een algemene sperperiode van 40 dagen.

1. Kunnen in één referendum of volksraadpleging verschillende vragen aan de bevolking worden voorgelegd ?

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) vraagt of het gaat om verschillende vragen over één of meerdere onderwerpen.

Voorzitter Van der Maelen (SP — Kamer) meent dat het gaat om vragen over verschillende onderwerpen.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer), mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) en de heer Paque (PSC — Kamer) verklaren dat volgens hun fracties slechts één onderwerp aan bod kan komen per referendum of volksraadpleging, doch dat daarover meerdere vragen kunnen worden gesteld.

De heer Lenssen (VLD — Kamer) verklaart dat volgens zijn fractie meerdere vragen gelijktijdig kunnen worden voorgelegd. Voor ieder thema moeten de nodige handtekeningen wel op afzonderlijke lijsten worden ingezameld.

De heer Lozie (Agalev — Senaat) wijst op de moeilijkheden die rijzen bij de gelijktijdige organisatie van referenda of volksraadplegingen over meerdere thema's. Ieder thema vereist immers een eigen informatiecampaagne. Die overlapping van informatiecampaagnes kan tot verwarring leiden.

Bovendien bestaat het risico dat één thema alle aandacht trekt. Zowel in de media als in de publieke opinie

soumis à un référendum ou à une consultation populaire.

III. — LA FRÉQUENCE D'ORGANISATION D'UNE CONSULTATION POPULAIRE OU D'UN RÉFÉRENDUM

M. Van der Maelen (Chambre), président, commente les tableaux fournis par le professeur Vény. Ces tableaux précisent les moments auxquels des référendums ou des consultations populaires peuvent être organisés, compte tenu de diverses périodes d'interdiction.

Les règles régissant actuellement les périodes d'interdiction pour les consultations populaires communales et provinciales impliquent que l'on ne disposera que de neuf mois entre 2003 et 2006 pour organiser une consultation populaire (tableau 1). Les tableaux 2 et 3 précisent la situation pour les consultations populaires et référendums organisés à tous les niveaux de pouvoir en se basant sur l'hypothèse du maintien des règles en vigueur en matière de périodes d'interdiction, d'une part, et sur l'hypothèse de l'instauration d'une période d'interdiction générale de quarante jours, d'autre part.

1. Peut-on soumettre plusieurs questions à la population dans le cadre du même référendum ou de la même consultation populaire ?

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) demande s'il s'agit de plusieurs questions portant sur un seul ou sur plusieurs sujets.

M. Van der Maelen (SP — Chambre), président, estime qu'il s'agit de questions portant sur des sujets différents.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre), Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) et M. Paque (PSC — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs estiment que chaque référendum ou consultation populaire ne peut porter que sur un seul sujet, mais que plusieurs questions peuvent être posées.

M. Lenssen (VLD — Chambre) déclare que son groupe n'est pas opposé à ce que plusieurs questions soient soumises simultanément à la population. Il importe toutefois que les signatures requises soient recueillies sur des listes distinctes pour chaque thème.

M. Lozie (Agalev — Sénat) attire l'attention sur les problèmes que pose l'organisation simultanée de référendums ou de consultations populaires sur plusieurs thèmes. Chaque thème requiert en effet l'organisation d'une campagne d'information spécifique. Le chevauchement de plusieurs campagnes d'information peut créer la confusion.

En outre il y a le risque qu'un seul thème retienne toute l'attention. Le débat risque dès lors de se réduire à

dreigt het debat dan te worden verengd tot één thema. Het is ook best mogelijk dat het standpunt dat men inneemt over één thema, meteen ook bepalend is voor het standpunt dat men over de andere thema's inneemt.

Het is derhalve niet aangewezen om in één referendum of volksraadpleging meerdere thema's aan de bevolking voor te leggen. Anderzijds bestaat er geen bezwaar tegen de voorlegging van meerdere vragen die alle betrekking hebben op hetzelfde thema.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) verklaart dat volgens de SP verschillende thema's gelijktijdig kunnen worden voorgelegd. Per thema kan echter slechts één vraag worden gesteld.

De heer Monfils (PRL FDF MCC — Senaat) verklaart dat volgens zijn fractie in een volksraadpleging of een referendum teksten aan de bevolking moeten worden voorgelegd. In een volksraadpleging of een referendum kan hoogstens één tekst worden voorgelegd, of eventueel een tekst met één alternatief. Het is dus niet wenselijk dat teksten — met of zonder alternatief — over verschillende aangelegenheden gelijktijdig worden voorgelegd.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie verschillende vragen gelijktijdig kunnen worden voorgelegd.

2. Moet in een sperperiode vóór de federale en andere verkiezingen worden voorzien ?

De heer Lenssen (VLD — Kamer), de heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), de heer Bacquelaïne (PRL FDF MCC — Kamer), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat volgens hun fracties een sperperiode moet worden ingesteld.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie niet in een sperperiode moet worden voorzien.

un seul thème aussi bien dans les médias que dans l'opinion publique. Il est également tout à fait possible que le point de vue que l'on adopte au sujet d'un thème détermine celui que l'on prendra sur les autres thèmes.

Il n'est dès lors pas souhaitable de soumettre plusieurs thèmes à la population dans un seul référendum ou une seule consultation populaire. Rien ne s'oppose toutefois à ce que plusieurs questions portant sur le même thème soient soumises à la population dans le cadre d'un même référendum.

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare que le SP estime que plusieurs thèmes peuvent être soumis en même temps à la population mais que l'on ne peut poser qu'une seule question par thème.

M. Monfils (PRL FDF MCC — Sénat) déclare que son groupe estime que des textes doivent être soumis à la population lors d'un référendum ou d'une consultation populaire. Lors d'une consultation populaire ou d'un référendum, on ne peut proposer qu'un seul texte au plus ou éventuellement un texte et une seule alternative. Il n'est dès lors pas souhaitable de proposer simultanément des textes — avec ou sans alternative — portant sur plusieurs matières.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition compte tenu du point de vue général qu'il a adopté concernant l'organisation de référendums ou de consultations populaires au niveau fédéral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) communiquent par écrit que leur groupe estime que plusieurs questions peuvent être posées simultanément.

2. Faut-il prévoir une période d'interdiction avant les élections fédérales et autres ?

M. Lenssen (VLD — Chambre), M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), M. Bacquelaïne (PRL FDF MCC — Chambre), Mme Schauvliege (CVP — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs estiment qu'il faut instaurer une période d'interdiction.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition compte tenu du point de vue général qu'il a adopté concernant l'organisation de référendums ou de consultations populaires au niveau fédéral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) déclarent par écrit que leur groupe estime qu'il ne faut pas prévoir de période d'interdiction.

2a. Sperperiode langer of korter dan drie maanden ?

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) verklaart dat de SP voorstander is van een sperperiode van 40 dagen.

De heer Lenssen (VLD — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat volgens hun fracties de sperperiode drie maanden moet bedragen.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat de PSC pleit voor een sperperiode van 120 dagen.

De heer Monfils (PRL FDF MCC — Senaat) verklaart dat zijn fractie voorstander is van een sperperiode van meer dan drie maanden, bijvoorbeeld zes maanden.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaart dat haar fractie pleit voor een sperperiode van één jaar.

3. Kunnen over één thema meerdere referenda of volksraadplegingen worden gehouden tijdens dezelfde zittingsperiode ?

De heer Lenssen (VLD — Kamer), de heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), de heer Monfils (PRL FDF MCC — Senaat), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat over een thema slechts één referendum of volksraadpleging tijdens dezelfde zittingsperiode mag worden gehouden.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie tijdens dezelfde zittingsperiode meer referenda of volksraadplegingen over één thema kunnen worden gehouden.

4. Kunnen referenda of volksraadplegingen gelijktijdig worden gehouden op verschillende bestuursniveaus ?

De heer Lenssen (VLD — Kamer) verklaart dat zijn fractie voorstander is van dit voorstel. Dit biedt immers twee voordelen : er worden kosten bespaard en de frequentie wordt beperkt.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) verklaart dat ook de SP dit voorstel steunt, met het oog op de beperking van de kosten.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat ook haar fractie voorstander is van dit voorstel.

Ook VU&ID steunt dit voorstel, aldus mevrouw Van Weert (Kamer), weze het met enig voorbehoud. De gelijktijdige organisatie van referenda op verschillende

2a. La période d'interdiction doit-elle ou non excéder trois mois ?

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare que son groupe est partisan d'une période d'interdiction de 40 jours.

M. Lenssen (VLD — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclarent que leurs groupes estiment que la période d'interdiction doit être de trois mois.

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que le PSC préconise une période d'interdiction de 120 jours.

M. Monfils (PRL FDF MCC — Sénat) déclare que son groupe est partisan d'une période d'interdiction de plus de trois mois, par exemple de six mois.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclare que son groupe préconise une période d'interdiction d'un an.

3. Plusieurs référendums ou consultations populaires peuvent-ils être organisés sur le même thème pendant la même législature ?

M. Lenssen (VLD — Chambre), M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), M. Monfils (PRL FDF MCC — Sénat), Mme Schauvliege (CVP — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclarent qu'un seul référendum ou une seule consultation populaire peuvent être organisés sur le même thème pendant la même législature.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à cette proposition, eu égard au point de vue général adopté par celui-ci sur l'organisation de consultations et de référendums au niveau fédéral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe estime que plusieurs référendums ou consultations populaires peuvent être organisés sur un même thème au cours de la même législature.

4. Des référendums ou des consultations populaires peuvent-ils être organisés simultanément à différents niveaux de pouvoir ?

M. Lenssen (VLD — Chambre) déclare que son groupe est favorable à cette proposition. Celle-ci présente en effet deux avantages : elle permet de réaliser des économies et de limiter la fréquence.

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare que le SP soutient également cette proposition, dans un but d'économie.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe est également favorable à cette proposition.

Mme Van Weert (Chambre) déclare que le groupe VU&ID soutient également cette proposition, moyennant toutefois quelques réserves. L'organisation simultanée

bestuursniveaus vereist immers dat er zeer duidelijke informatie wordt verstrekt.

De heer Paque (PSC — Kamer) en mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaren dat hun fracties van oordeel zijn dat referenda en volksraadplegingen niet gelijktijdig op verschillende bestuursniveaus kunnen worden gehouden. *De heer Paque (PSC — Kamer)* voegt hieraan toe dat de kiezers zijn inziens slechts eenmaal per semester mogen worden geraadpleegd en maximaal vier maal per zittingsperiode.

De heer Monfils (PRL FDF MCC — Senaat) verklaart dat ook zijn fractie tegen dit voorstel is. Het zou het maatschappelijke debat immers niet ten goede komen.

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen dit voorstel gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van federale referenda en volksraadplegingen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie referenda en volksraadplegingen gelijktijdig op verschillende bestuursniveaus kunnen worden gehouden.

Professor Scholsem wijst erop dat de erkenning van het volksinitiatief voor referenda en volksraadplegingen moeilijk verenigbaar is met een beperking van de frequentie. Indien de wetgeving bepaalt dat in een gegeven periode slechts een beperkt aantal referenda of volksraadplegingen kunnen worden georganiseerd, kan dit impliceren dat aan sommige initiatieven voor een referendum of een volksraadpleging geen gevolg kan worden gegeven. Om die reden acht het wetenschappelijk comité het toch nuttig om de mogelijkheid van de gelijktijdige organisatie van meer referenda of volksraadplegingen in overweging te nemen. Anders dreigen sommige verzoeken pas na enkele jaren tot een referendum of een volksraadpleging te leiden.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) werpt op dat de gelijktijdige organisatie van meer referenda of volksraadplegingen de impact van het maatschappelijke debat kan ondergraven.

Professor Billiet verklaart dat dit een erg netelige problematiek is. Het wetenschappelijk comité pleit ervoor om in een referendum of een volksraadpleging slechts één thema en slechts één vraag aan bod te laten komen. Die ideale formule van één vraag en één thema botst evenwel met de bekommernis om de frequentie van de referenda en de volksraadplegingen in te dijken.

Toch moet men zich bewust zijn van de risico's verbonden aan de voorlegging van meerdere vragen over één thema. De antwoorden kunnen worden vertekend door contexteffecten. Die contexteffecten houden in dat het antwoord op een vraag wordt beïnvloed door een andere vraag of door het antwoord op een andere vraag.

de referendums à différents niveaux de pouvoir exige en effet que l'on fournisse des informations très claires.

M. Paque (PSC — Chambre) et Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclarent que leurs groupes respectifs estiment que l'on ne peut organiser des référendums et des consultations populaires simultanément à différents niveaux de pouvoir. *M. Paque (PSC — Chambre)* ajoute que les électeurs ne peuvent, selon lui, être consultés qu'une fois par semestre et, tout au plus, quatre fois par législature.

M. Monfils (PRL FDF MCC — Sénat) déclare que son groupe s'oppose également à cette proposition. Le débat de société en pâtirait.

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe s'oppose à cette proposition, compte tenu du point de vue général défendu par le groupe au sujet de l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir, par écrit, que, selon leur groupe, des référendums et des consultations populaires peuvent être organisés simultanément à différents niveaux de pouvoir.

Le professeur Scholsem fait observer que l'on peut difficilement accorder à la population un droit d'initiative en matière de référendums et de consultations populaires tout en limitant par ailleurs leur fréquence. Si la législation limite le nombre de référendums et de consultations populaires pouvant être organisés au cours d'une période déterminée, il se pourrait que l'on ne puisse donner suite à certaines initiatives en matière d'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire. C'est pour cette raison que le comité scientifique estime néanmoins utile d'envisager la possibilité d'une organisation simultanée de plusieurs référendums ou consultations populaires. À défaut, certaines demandes risquent de ne déboucher sur un référendum ou sur une consultation populaire qu'après plusieurs années.

M. Van der Maelen (Chambre), président, objecte que l'organisation simultanée de plusieurs référendums ou consultations populaires peut nuire à l'impact du débat de société.

Le professeur Billiet déclare qu'il s'agit d'un problème très épineux. Le comité scientifique recommande qu'un référendum ou une consultation populaire n'aborde qu'un seul thème et une seule question. La formule idéale consistant en une seule question et un seul thème s'oppose cependant au souci de limiter la fréquence des référendums et des consultations populaires.

Il convient néanmoins d'avoir conscience des risques inhérents à la présentation de plusieurs questions relatives à un seul thème. Les réponses peuvent présenter des distorsions dues à des effets de contexte. Ces effets de contexte impliquent que la réponse à une question est influencée par une autre question ou par la ré-

De contexteffecten zijn groter naarmate de vragen nauwer verband met elkaar houden.

Wanneer men slechts één vraag per thema stelt maar meerdere thema's gelijktijdig voorlegt, worden de contexteffecten weliswaar kleiner, maar dreigt dan weer de verwarring toe te nemen. De informatiecampaagne boet aan diepgang in, het maatschappelijk debat wordt bemoeilijkt en de participatie aan dergelijke referenda en volksraadplegingen ligt lager dan wanneer er slechts één thema wordt voorgelegd.

Beide formules — meerdere thema's met telkens één vraag of één thema met meerdere vragen — hebben bijgevolg hun gebreken. De gebreken van de formule van meerdere thema's met telkens één vraag zijn volgens de spreker evenwel ernstiger. De verwarring die daarmee gepaard dreigt te gaan, valt moeilijk te vermijden. De contexteffecten die inherent zijn aan de formule van één thema met meerdere vragen, daarentegen, kunnen door een goede controle van de vraagstelling tot een minimum worden beperkt.

Professor Delwit beaamt dat de gelijktijdige organisatie van meerdere volksraadplegingen of referenda tot een geringere participatie leidt. Het Italiaanse voorbeeld toont dit op afdoende wijze aan. Bovendien pleegt één thema de andere te overschaduwten. Daardoor komt het maatschappelijk debat over de andere thema's niet goed op dreef en wordt het effect dat men met de invoering van de directe democratie beoogt, uiteraard niet bereikt. Anderzijds slinkt de participatie ook naarmate volksraadplegingen en referenda frequenter worden georganiseerd.

Wie meerdere vragen over één thema stelt, moet zich er ook voor hoeden niet tot tegenstrijdige resultaten te komen. Het antwoord op een bepaalde vraag kan immers wel eens strijdig zijn met het antwoord op een andere vraag.

Mevrouw Thys (CVP — Kamer) treedt de stelling van de voorgaande sprekers bij. Indien men gelijktijdig referenda organiseert over het migrantenstemrecht en een thema uit de sociale zekerheid, moet men zich weinig illusies maken : het debat over de sociale zekerheid zal volledig worden overschaduwed door dat over het migrantenstemrecht. Een dergelijk concreet voorbeeld bewijst dat de gelijktijdige organisatie van meerdere referenda onwerkbaar is.

De heer Lozie (Agalev — Senaat) wijst op de noodzaak van een gedegen controle op de vraagstelling. De vraagstelling kan immers dermate worden gemanipuleerd, bijvoorbeeld door meerdere vragen over een thema te bundelen, dat de vraagsteller de resultaten steeds kan interpreteren op de wijze die hem het voor-

ponse à une autre question. Les effets de contexte sont d'autant plus marqués que les questions sont étroitement liées entre elles.

Si l'on ne pose qu'une seule question par thème, mais que l'on soumet plusieurs thèmes simultanément, les effets de contexte s'atténuent certes, mais le risque de confusion s'accroît par contre. La campagne d'information perd en profondeur, le débat de société gagne en complexité et la participation à ce genre de référendums et de consultations populaires est inférieure à celle qui est enregistrée lorsque le questionnement porte sur un seul thème.

Les deux formules — plusieurs thèmes ne comportant chacun qu'une seule question ou un seul thème comportant plusieurs questions — ont par conséquent chacune leurs défauts. L'intervenant estime toutefois que les défauts inhérents à la formule prévoyant plusieurs thèmes ne comportant chacun qu'une seule question sont plus graves. Il sera en effet difficile d'éviter la confusion que cette formule engendrera. Les effets de contexte qui sont inhérents à la formule du thème unique comportant plusieurs questions peuvent quant à eux être réduits au maximum en contrôlant convenablement la formulation des questions.

Le professeur Delwit estime également que la participation est réduite si plusieurs consultations populaires ou plusieurs référendums sont organisés simultanément. L'exemple italien le prouve à suffisance. En outre, il y a généralement un thème qui prédomine. Cela a pour conséquence que le débat de société sur les autres thèmes reste en rade et que l'effet que l'on recherchait en instaurant la démocratie directe n'est bien entendu pas atteint. D'autre part, la participation diminue également avec l'augmentation de la fréquence avec laquelle des consultations populaires et des référendums sont organisés.

Si on pose plusieurs questions sur un seul thème, il faut également veiller à ne pas obtenir des résultats contradictoires. Il arrive en effet que la réponse à une question déterminée soit en contradiction avec la réponse à une autre question.

Mme Thys (CVP — Chambre) partage l'avis des intervenants précédents. Si on organise simultanément des référendums sur le droit de vote des immigrés et sur un thème relatif à la sécurité sociale, on ne doit pas se faire beaucoup d'illusions : le débat relatif à la sécurité sociale sera complètement éclipsé par la question du droit de vote des immigrés. Ce genre d'exemple concret démontre l'impraticabilité de la formule consistant à organiser plusieurs référendums simultanément.

M. Lozie (Agalev — Sénat) souligne la nécessité de contrôler sérieusement la formulation de la question. Celle-ci peut en effet faire l'objet de manipulations (par exemple en réunissant plusieurs questions relatives à un même thème) à tel point que l'auteur de la question peut toujours interpréter les résultats de la manière qui

deligst lijkt. Zo onttaardt de directe democratie tot een wapen in de strijd tussen meerderheid en oppositie. Dat is evenwel niet de bedoeling van de directe democratie. Het gaat om een nieuwe techniek van democratie die losstaat van de traditionele vormen van de vertegenwoordigende democratie.

Professor Billiet erkent dat men door het stellen van welbepaalde vragen het antwoord op een andere vraag kan beïnvloeden. Dat kan het eindresultaat van de volksraadpleging of het referendum bepalen. De controle op de vraagstelling is bijgevolg cruciaal. Het is echter onmogelijk een sluitende controle uit te werken. Soms stelt men pas bij de analyse van de resultaten vast dat er contexteffecten waren.

De heer Lenssen (VLD — Kamer) wijst erop dat de afnemende participatie, die het gevolg kan zijn van een te hoge frequentie van referenda of volksraadplegingen, ertoe kan leiden dat de quorumvereisten niet meer worden vervuld. Precies om dat te vermijden kan de gelijktijdige organisatie van meerdere referenda of volksraadplegingen een goede oplossing zijn.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) besluit dat men bij de uitwerking van de procedure met vele overwegingen rekening zal moeten houden. Eén van die overwegingen zal ongetwijfeld ook de financiële aspecten betreffen. De organisatie van referenda en volksraadplegingen kost behoorlijk wat geld, wat een bijkomend argument kan zijn voor de voorstanders van een gelijktijdige organisatie van referenda en volksraadplegingen.

IV. — VRAAGSTELLING

1. Wie formuleert de vraag ?

- de indieners,
- de assemblee,
- een onafhankelijke commissie van deskundigen ?

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) stelt dat zowel wat de volksraadpleging betreft, waarvoor het initiatief volgens hem van het Parlement moet uitgaan, als wat het referendum, op initiatief van de bevolking betreft, de vraag door het Parlement moet worden geformuleerd, na een debat. Hij kant zich tegen de formulering van de vraag door de regering of door een comité van deskundigen.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) is van mening dat de vraag moet worden geformuleerd door de assemblee, met een tweederde meerderheid, na voorafgaand advies door deskundigen.

lui paraît la plus favorable. C'est ainsi que la démocratie directe se pervertit pour devenir une arme dans la lutte entre la majorité et l'opposition. Or, tel n'est certainement pas le but visé par la démocratie directe, qui représente une nouvelle technique de démocratie sans aucun rapport avec les formes traditionnelles de la démocratie représentative.

Le professeur Billiet reconnaît que l'on peut influencer la réponse à une question en posant d'autres questions bien déterminées. Cette technique peut décider du résultat final de la consultation populaire ou du référendum. Le contrôle de la formulation de la question est par conséquent crucial. Il est toutefois impossible de concevoir un contrôle sans faille. Il arrive que l'on ne détecte des effets de contexte que lors de l'analyse des résultats.

M. Lenssen (VLD — Chambre) souligne que la diminution de la participation qui peut résulter d'une fréquence trop élevée de référendums ou de consultations populaires peut avoir pour effet que les conditions de quorum ne sont plus remplies. C'est précisément pour éviter cela que l'organisation simultanée de plusieurs référendums ou de plusieurs consultations populaires peut constituer une bonne solution.

Le président Van der Maelen (Chambre) déclare en guise de conclusion que l'on devra tenir compte de nombreuses considérations pour élaborer la procédure. Une de ces considérations concernera sans nul doute aussi les aspects financiers. L'organisation de référendums et de consultations populaires est très onéreuse, ce qui pourrait fournir un argument supplémentaire aux partisans de l'organisation simultanée de référendums et de consultations populaires.

IV. — FORMULATION DE LA QUESTION

1. Qui formule la question ?

- les initiateurs de la demande,
- l'assemblée,
- une commission indépendante composée d'experts ?

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) estime que tant pour la consultation populaire, dont il estime que l'initiative doit émaner du Parlement, que pour le référendum, organisé à l'initiative de la population, la question doit être formulée par le Parlement, à l'issue d'un débat. Il s'oppose à ce que la question soit formulée par le gouvernement ou par un comité composé d'experts.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) estime que c'est l'assemblée parlementaire qui doit formuler la question, à la majorité des deux tiers, après avoir pris un avis rédigé par des experts.

Mevrouw Genot (Ecolo-Agalev — Kamer) vindt dat de vraag moet worden opgesteld door een wetenschappelijk comité, samengesteld uit juristen en communicatiedeskundigen, eventueel in samenspraak met de burgers die het initiatief voor een volksraadpleging/referendum hebben genomen. Het Parlement zou met de voorgestelde vraag moeten instemmen, maar slechts met een meerderheid van twee derden.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) is van mening dat de vraag dient te worden geformuleerd door de initiatiefnemende burgers of door de assemblee, naargelang wie het initiatief heeft genomen.

De heer Dallemagne (PSC — Senaat) stelt dat de vraag kan worden geformuleerd door hetzij de initiatiefnemende burgers, hetzij het Parlement. Als de vraag wordt gesteld door de burgers kan de wetgevende assemblee deze niet herformuleren. Een controle van de vraag door bijvoorbeeld de Raad van State is aangewezen.

Mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat) wijst op het gevaar van manipulatie bij een onzorgvuldige vraagstelling. In geval het initiatief voor een volksraadpleging of referendum bij de burgers ligt, dient de assemblee over de mogelijkheid te beschikken de vraag te herformuleren.

De heer Istasse (PS — Senaat) brengt in herinnering dat aangezien zijn fractie tegenstander is van een referendum of volksraadpleging op federaal niveau, hij zich niet uitspreekt over de nadere regels van een dergelijke bevraging.

Professor Verdussen memoreert dat zo de vraagstelling wordt onderworpen aan bijzondere meerderheden (2/3 dan wel 1/3), zulks een grondwetsherziening vergt. Artikel 53 van de Grondwet bepaalt immers dat « elk besluit (...) bij volstreckte meerderheid van stemmen (wordt) genomen », waarbij alleen voor de verkiezingen en voordrachten in afwijkingen is voorzien.

Professor Dujardin wijst erop dat een na een eventuele grondwetsherziening aangenomen kaderwet moet bepalen binnen welke kriteriën het initiatief kan worden genomen voor om het even welke volksraadpleging of referendum. De spelregels moeten vooraf worden vastgelegd en het Parlement moet ze in acht nemen nadat de vraag is behandeld door het college van deskundigen.

2. Moet de vraag in een referendum en volksraadpleging met « ja » of « neen » te beantwoorden zijn (zogenaamde gesloten keuzevragen) ?

Volgens *de heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer)* verdient het de voorkeur om de vraag die in een referendum of een volksraadpleging aan de bevolking wordt voorgelegd, met « ja » of « neen » te doen beant-

Mme Genot (Ecolo-Agalev — Chambre) estime que la question doit être rédigée par un comité scientifique, composé de juristes et d'experts en communication, éventuellement en accord avec les citoyens initiateurs de la consultation populaire/du référendum. Le Parlement devrait marquer son accord, à la majorité d'un tiers des voix seulement, sur la question proposée.

Mme Douifi (SP — Chambre) estime que la question doit être formulée par les citoyens qui ont pris l'initiative ou par l'assemblée, selon que l'initiative émane des uns ou de l'autre.

M. Dallemagne (PSC — Sénat) indique que la question peut être formulée soit par les citoyens dont émane la demande, soit par le Parlement. Si la question est posée par les citoyens, l'assemblée législative ne peut pas la reformuler. Il est souhaitable de faire contrôler la question, par exemple par le Conseil d'État.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) attire l'attention sur les risques de manipulation en cas de manque de rigueur dans la formulation de la question. Si l'initiative d'une consultation populaire ou d'un référendum appartient aux citoyens, l'assemblée doit avoir la possibilité de reformuler la question.

M. Istasse (PS — Sénat) rappelle que son groupe politique étant opposé à l'organisation de référendums ou de consultations populaires au niveau fédéral, il ne se prononce pas sur les modalités de ce type de questionnements.

Le professeur Verdussen rappelle que subordonner la formulation de la question à des majorités particulières, de 2/3 ou 1/3, suppose une révision de la Constitution car celle-ci dispose, en son article 53, que « toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages », les seules dérogations permises concernant les élections et les présentations.

Le professeur Dujardin attire l'attention sur le fait que la loi-cadre adoptée après une révision éventuelle de la Constitution, devrait tracer le cadre dans lequel l'initiative pourrait être prise pour quelque consultation populaire ou référendum que ce soit. Les règles du jeu doivent être fixées d'avance et le Parlement doit les respecter, une fois la question traitée au sein du collège d'experts.

2. Faut-il que la réponse à la question d'un référendum ou d'une consultation populaire soit « oui » ou « non » (questions fermées) ?

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) estime que la question soumise à référendum ou consultation doit de préférence appeler une réponse consistant en oui ou non. L'on pourrait toutefois envisager aussi

woorden. Er kan evenwel ook worden geopteerd voor een keuze tussen twee beknopte teksten, die twee uiteenlopende strekkingen weergeven.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) vindt net als het wetenschappelijk comité dat de vragen die in een referendum of een volksraadpleging worden gesteld, met « ja » of « neen » moeten worden beantwoord.

Ook *de heer Dallemagne (PSC — Senaat)* acht het verkieslijk om de bevolking alleen vragen voor te leggen waarop een duidelijke reactie kan komen, met « ja » of « neen ». Er dient uiteraard op te worden toegezien dat de vraag het antwoord niet uitlokt.

Mevrouw Genot (Ecolo-Agalev — Kamer) meent dat de vraag bij voorkeur een duidelijk afgelijnde keuze moet bieden, waarop met « ja » of « neen » kan worden geantwoord.

Volgens *mevrouw Douifi (SP — Kamer)* moeten de vragen die in een raadpleging worden gesteld, met « ja » of « neen » kunnen worden beantwoord.

Mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat) geeft aan dat, aangezien haar fractie voorstander is van het wetgevende referendum, zij van mening is dat de vraag die aan de bevolking wordt voorgelegd op zo'n manier dient te worden geformuleerd dat het antwoord richtinggevend is voor de inhoud van een wet.

De heer Istasse (PS — Senaat) brengt in herinnering dat, aangezien zijn fractie tegenstander is van een referendum of volksraadpleging op federaal niveau, hij zich niet uitspreekt over de nadere regels van een dergelijke bevraging.

3. Mogen er vragen worden gesteld over algemene principes, of alleen over concrete mogelijkheden ?

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) is terughoudend wat betreft de mogelijkheid om de bevolking over algemene principes te bevragen. Zo de bevolking zich bijvoorbeeld moet uitspreken over de chauffeurs met een gevaarlijk rijgedrag, zal het antwoord wellicht luiden dat strenger tegen hen moet worden opgetreden; wordt het Parlement daardoor gemachtigd om een wet aan te nemen waarbij het rijbewijs wordt ingetrokken omdat iemand sneller dan 60 km per uur heeft gereden ? Dat is uiteraard niet het geval. Het is voor de Kamers moeilijk om een eenduidige reactie te geven op het antwoord van de bevolking op bevragingen over algemene thema's.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) vindt dat de vragen alleen op concrete aspecten betrekking mogen hebben. Een vraag over algemene principes laat te veel ruimte voor interpretatie.

Volgens *de heer Dallemagne (PSC — Senaat)* moet het mogelijk zijn over concrete pijnpunten vragen te stellen, maar ook over meer algemene thema's.

une alternative entre deux textes, courts, précisant deux options différentes.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) estime, comme le comité scientifique, que les questions soumises à référendum ou consultation doivent se prêter à une réponse positive ou négative.

M. Dallemagne (PSC — Sénat) juge aussi préférable de ne soumettre à la population que des questions se prêtant à des réponses tranchées, — oui ou non —, tout en veillant évidemment à ce que la réponse ne soit pas induite par la question.

Mme Genot (Ecolo-Agalev — Chambre) est d'avis que la question doit de préférence offrir une alternative claire à laquelle il est possible de répondre par oui ou non.

Mme Douifi (SP — Chambre) estime que les questions soumises à consultation doivent appeler comme réponse un oui ou un non.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) explique que son groupe étant partisan du référendum législatif, il lui semble que la question soumise à la population doit être formulée de telle sorte que la réponse puisse déterminer le contenu d'une loi.

M. Istasse (PS — Sénat) rappelle que son groupe politique étant opposé à l'organisation de référendums ou de consultations populaires au niveau fédéral, il ne se prononce pas sur les modalités de ce type de questionnements.

3. Peut-on poser une question portant sur des principes généraux ou en limiter l'objet à des possibilités concrètes ?

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) émet des réserves quant à la possibilité d'interroger la population sur des principes généraux. À titre d'exemple, la population appelée à donner son opinion sur les conducteurs ayant une conduite dangereuse, se prononcera sans doute en faveur d'un traitement plus sévère à leur égard. Mais cela autorisera-t-il le Parlement à adopter une loi imposant le retrait du permis de conduire en cas de dépassement de 60 km/heure ? Il est évident que non. La réponse de la population à des questionnements concernant des thèmes généraux semble difficilement interprétable par les Chambres.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) estime que les questions ne doivent porter que sur des objets concrets, car une question sur des principes généraux laisse trop de place à l'interprétation.

M. Dallemagne (PSC — Sénat) estime qu'il doit être possible de poser des questions sur des problématiques concrètes, mais aussi sur des thèmes plus généraux.

Mevrouw Genot (Ecolo-Agalev — Kamer) meent dat vragen over algemene principes het best worden voorkomen; dat geldt zeker voor de referenda.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) wil van het wetenschappelijk comité aanvullende verduidelijkingen terzake. Een concrete vraag en een algemeen thema kunnen immers dicht tegen elkaar aanleunen. Het lid geeft als voorbeeld het euthanasievraagstuk.

De heer Istasse (PS — Senaat) brengt in herinnering dat hij zich niet uitspreekt over de nadere regels van een volksbevraging, aangezien zijn fractie zich verzet tegen referenda en volksraadplegingen op federaal niveau.

4. Zijn andere kwalitatieve vereisten voor de vraagstelling nodig ?

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) stelt dat er andere kwalitatieve vereisten nodig zijn omdat de vraagstelling uitermate delicaat is.

De heer Istasse (PS — Senaat) brengt in herinnering dat, aangezien zijn fractie zich verzet tegen de invoering van referenda en volksraadplegingen op federaal niveau, hij zich niet uitspreekt over de nadere regels van een dergelijke bevraging.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) geeft aan dat de vraagstelling aan kwalitatieve vereisten moet voldoen teneinde elke misleiding te voorkomen.

5. Zijn de fracties van oordeel dat dwingende regels nodig zijn die bij de formulering van de vraag moeten worden nageleefd, zoals :

- het aanbieden van reële alternatieven in geval van een gedwongen keuzevraag;
- het verbod van dubbele negaties in de vraag (« ja » als voorstander, « neen » als tegenstander);
- de eenheid van onderwerp;
- geen gebruik van suggestieve termen en argumenten in de vraagtekst;
- geen gebruik van suggestieve termen en argumenten in de inleidende tekst.

Volgens *de heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer)* moet de formulering van de vraag voldoen aan kwalitatieve criteria en zijn en de in punt 5 opgesomde regels wel degelijk noodzakelijke garanties.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) is het volledig eens met het standpunt van het wetenschappelijk comité in verband met de verplichting om een echt alternatief aan te reiken in geval van gedwongen keuze, het verbod om in de vraag dubbele negaties te gebruiken, de verplichting om de eenheid van onderwerp in acht te nemen en het verbod om in de vraag en in de inleidende tekst suggestieve woorden en argumenten te gebruiken.

Mme Genot (Ecolo-Agalev — Chambre) est d'avis qu'il vaut mieux éviter les questions portant sur des principes généraux, et ceci de façon certaine pour les référendums.

Mme Douifi (SP — Chambre) souhaiterait avoir du comité scientifique des éclaircissements supplémentaires car la frontière est floue entre une question concrète et une thématique générale. La question de l'euthanasie en est un exemple.

M. Istasse (PS — Sénat) rappelle que son groupe politique étant opposé à l'organisation de référendums ou de consultations populaires au niveau fédéral, il ne se prononce pas sur les modalités de ce type de questionnements.

4. Y a-t-il d'autres critères qualitatifs auxquels la formulation de la question doit répondre ?

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) est d'avis que d'autres exigences qualitatives devraient être posées, vu le caractère délicat de la formulation de la question.

M. Istasse (PS — Sénat) rappelle que son groupe politique étant opposé à l'instauration de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral, il ne se prononce pas sur les modalités de ce type de questionnements.

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare que la question doit satisfaire à des exigences qualitatives, afin d'éviter toute mystification.

5. Les groupes estiment-ils qu'il faut édicter des règles qui doivent obligatoirement être respectées lors de la formulation de la question, telles que :

- l'obligation de présenter une réelle alternative en cas de choix forcé;
- l'interdiction d'utiliser des doubles négations dans la question (« oui » si l'on est favorable, « non » si l'on est opposé);
- l'obligation de respecter l'unité de sujet;
- l'interdiction d'utiliser des termes et des arguments suggestifs dans le texte de la question;
- l'interdiction d'utiliser des termes et des arguments suggestifs dans le texte introductif.

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) estime que la formulation de la question doit répondre à des critères qualitatifs et les règles énumérées au point 5 constituent effectivement des garanties nécessaires.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) souscrit totalement à l'opinion du comité scientifique concernant l'obligation de présenter une réelle alternative en cas de choix forcé, l'interdiction d'utiliser des doubles négations dans la question, l'obligation de respecter l'unité de sujet, l'interdiction d'utiliser des termes et arguments suggestifs dans la question, comme dans le texte introductif.

De heer Dallemagne (PSC — Senaat) is van mening dat de formulering van de vraag moet voldoen aan kwalitatieve criteria en meer bepaald aan die welke in punt 5 zijn opgenomen.

Mevrouw Genot (Ecolo-Agalev — Kamer) stemt in met de in punt 5 opgenomen lijst van kwaliteitseisen.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) stipt aan dat regels moeten worden uitgevaardigd zoals die welke punt 5 bevat.

De heer Istasse (PS — Senaat) herinnert eraan dat zijn fractie niet akkoord gaat met het principe van een federale volksraadpleging of referendum en hij spreekt zich dus niet uit over de nadere regels die daarvoor moeten gelden.

Mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat) geeft aan dat de CVP-fractie het in verband met de kwaliteitseisen waaraan de vragen moeten voldoen in ruime mate eens is met het standpunt van de professoren. Dat geldt in het bijzonder wat het verbod op dubbele negaties en de eenheid van onderwerp betreft.

6. Is controle op de gestelde vraag nodig ?

Om de vraag op een passende wijze te formuleren, verkiest *de heer Dallemagne (PSC — Senaat)* dat een beroep wordt gedaan op een technische bijstand, op een vorm van deskundigheid, veeleer dan op een controle.

Mevrouw Genot (Ecolo-Agalev — Kamer) verklaart dat haar fractie een hulp bij de herformulering van de vraag voorstaat.

De heer Istasse (PS — Senaat) herinnert eraan dat zijn fractie niet akkoord gaat met het principe van een volksraadpleging of referendum op federaal niveau en hij spreekt zich dus niet uit over de nadere regels die daarvoor moeten gelden.

6a. Zo ja, door welke instantie ?

- een wetgevende assemblee
- een hof of een rechtbank
- een onafhankelijke instantie van deskundigen ?

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) is terughoudend ten aanzien van controles door onafhankelijke deskundigencommissies. De volksvertegenwoordigers moeten hun verantwoordelijkheid opnemen aangezien hun optreden na afloop van de zittingsperiode wordt beoordeeld. De enige nuttige controle betreft de grondwettigheid van de vraag. Dat doet meteen de vraag rijzen of de bevoegdheden van het Arbitragehof moeten worden uitgebreid dan wel of een echt grondwettelijk hof moet worden opgericht.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) is van oordeel dat een controle op de vraag noodzakelijk is. Voor sommige aspecten lijken een hof of een rechtbank het meest geschikt, terwijl het voor andere, zoals het ge-

M. Dallemagne (PSC — Sénat) est d'avis que la formulation de la question doit répondre à des exigences qualitatives, en particulier celles énumérées au point 5.

Mme Genot (Ecolo-Agalev — Chambre) approuve la liste d'exigences qualitatives figurant au point 5.

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare qu'il faut édicter des règles telles que celles énumérées au point 5.

M. Istasse (PS — Sénat) rappelle que son groupe politique n'étant pas d'accord sur le principe de l'organisation de référendums ou de consultations populaires au niveau fédéral, il ne se prononce pas sur les modalités de ce type de questionnements.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) explique qu'en ce qui concerne les exigences qualitatives auxquelles doivent satisfaire les questions, le groupe CVP suit largement l'opinion des professeurs. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne l'interdiction de doubles négations et sur l'unité de sujet.

6. Est-il nécessaire que la question posée soit contrôlée ?

À un contrôle, *M. Dallemagne (PSC — Sénat)* préfère l'idée d'une assistance technique, le recours à une forme d'expertise afin de formuler la question de manière adéquate.

Mme Genot (Ecolo-Agalev — Chambre) déclare que son groupe préconise une aide à la reformulation de la question.

M. Istasse (PS — Sénat) rappelle que son groupe politique n'étant pas d'accord sur le principe de l'organisation de consultations populaires ou de référendums au niveau fédéral, il ne se prononce pas sur les modalités de ce type de questionnements.

6a. Si oui, par quelle instance ?

- une assemblée législative ?
- une cour ou un tribunal ?
- un collège d'experts indépendant ?

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) est réticent à l'égard de contrôles par des commissions d'experts indépendantes. Les mandataires politiques doivent assumer leur responsabilité puisque leur action sera jugée à l'issue de la législature. Le seul contrôle utile porte sur la constitutionnalité de la question, ce qui pose la question de l'extension des compétences de la Cour d'arbitrage ou de la création d'une véritable cour constitutionnelle.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) estime qu'un contrôle de la question s'impose. Pour certains aspects, une cour ou un tribunal semblent les organes les plus appropriés, tandis que pour d'autres, tels que l'utilisa-

bruik van suggestieve woorden, beter zou zijn een beroep te doen op een college van onafhankelijke deskundigen.

Volgens *de heer Dallemagne (PSC — Senaat)* moet het Parlement zich niet met de procedure inlaten omdat zijn optreden zou kunnen zijn beïnvloed door de gevoeligheden van de meerderheid. Het verdient de voorkeur een college van onafhankelijke deskundigen op te richten, dat zou worden belast met de controle op de vorm en de inhoud van de vraag. De verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State zouden daartoe een college van gespecialiseerde en onafhankelijke deskundigen kunnen aanwijzen.

Mevrouw Genot (Ecolo-Agalev — Kamer) meent dat een onafhankelijk college, samengesteld uit juristen maar ook uit communicatiedeskundigen, met de initiatiefnemer van het project besprekingen zou kunnen voeren om een vraag te herformuleren alvorens ze aan de bevolking voor te leggen. Het Parlement zou niettemin het laatste woord hebben.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) is van mening dat op zijn minst een formele controle van de vraag moet worden uitgevoerd door een juridische instantie, terwijl een gemengd en onafhankelijk orgaan de inhoud ervan zou moeten nazien. Dat orgaan zou voor alle rechtskwesties het advies van de juridische instantie moeten inwinnen.

Volgens *mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat)* moet een juridische en grondwettigheidscontrole worden uitgevoerd door het Arbitragehof of een afvaardiging ervan, naast een wetenschappelijke controle op mogelijke manipulaties in de vraagstelling. Die controle moet uit statistisch, sociologisch en psychologisch oogpunt worden uitgevoerd. Ze vereist een hele deskundigheid, die overigens reeds wordt aangewend voor de opiniepeilingen.

Het Parlement — Kamer en Senaat — moet de uiteindelijke beslissing nemen over de formulering van de vraag. De andere instanties zouden aan het Parlement voorstellen van herformulering en een met redenen omkleed advies kunnen verzenden.

6b. *Kunnen deze instanties de vraag « herformuleren » ?*

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) is van mening dat die instanties wel een advies zouden kunnen uitbrengen, maar inhoudelijk niet tot een volkomen nieuwe formulering kunnen komen : het Parlement moet daarover immers het laatste woord hebben. Het lijdt echter weinig twijfel dat het Parlement wel degelijk rekening zal houden met een goed onderbouwd advies van een hof of van een college van experts.

Voor *mevrouw Douifi (SP — Kamer)* is het evident dat die instanties de vraag wel degelijk kunnen herformuleren.

tion éventuelle de termes suggestifs, un collège d'experts indépendants paraît plus indiqué.

M. Dallemagne (PSC — Sénat) est d'avis que le Parlement doit rester en retrait de la procédure car il risquerait d'intervenir en fonction des sensibilités de la majorité. Il est préférable de mettre en place un collège d'experts indépendants, chargé du contrôle formel et substantiel de la question. La section de législation, chambres réunies, du Conseil d'État pourrait désigner à cette fin un collège d'experts spécialisés et indépendants.

Mme Genot (Ecolo-Agalev — Chambre) est d'avis qu'un collège indépendant, composé de juristes mais aussi d'experts en communication, pourrait discuter avec l'initiateur du projet afin d'essayer de reformuler une question avant de la soumettre à la population. Le Parlement aurait néanmoins le dernier mot.

Mme Douifi (SP — Chambre) est d'avis qu'un contrôle formel sur la question doit à tout le moins être opéré par un organe juridique, tandis qu'un organe mixte, indépendant, devrait exercer un contrôle substantiel. Cet organe mixte serait tenu de soumettre à l'avis de l'instance juridique toutes les questions de droit.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) estime qu'un contrôle juridique et constitutionnel doit être exercé par la Cour d'arbitrage ou une délégation de celle-ci, en plus d'un contrôle scientifique sur les manipulations éventuelles dans la formulation de la question. Ce contrôle doit être opéré d'un point de vue statistique, sociologique, psychologique. Il implique donc toute une expertise, qui est du reste déjà utilisée pour les sondages d'opinion.

C'est au Parlement — Chambre et Sénat — qu'il appartient de prendre la décision finale sur la formulation de la question. Les autres instances pourraient faire des propositions de reformulation et rendre un avis motivé au Parlement.

6b. *Ces instances peuvent-elles « reformuler » la question ?*

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) est d'avis que ces instances pourraient rendre un avis, mais non reformuler la question, dans la mesure où le dernier mot doit appartenir au Parlement. Il va toutefois de soi que ce dernier sera sans doute souvent amené à suivre un avis bien argumenté d'une cour ou d'un collège d'experts.

Mme Douifi (SP — Chambre) estime qu'il est évident que ces instances pourraient reformuler la question.

Mevrouw De Schampelaere (CVP — Kamer) stelt nogmaals dat de overige instanties voorstellen tot een nieuwe formulering van de vraag kunnen aanreiken en een gemotiveerd advies aan het Parlement zouden kunnen verlenen.

6c. Op welk tijdstip moet de vraagstelling worden gecontroleerd : voor of na het verzamelen van de handtekeningen ?

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) vindt het wenselijk dat de bevolking daarop snel een definitief antwoord krijgt. Daarom heeft zij een lichte voorkeur voor een controle die nog vóór het inzamelen van de handtekeningen plaatsvindt. Zo voorkomt men dat mensen nodeloos ontgoochelingen oplopen.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) is van mening dat die controle na het inzamelen van de handtekeningen moet plaatsvinden, maar eenieder die een voorafgaande controle wenst, zou daarom kunnen verzoeken.

Volgens *mevrouw De Schampelaere (CVP — Senaat)* zou die controle na het inzamelen van de handtekeningen moeten worden verricht, met dien verstande evenwel dat de initiatiefnemers van de raadpleging de mogelijkheid moeten krijgen om vooraf adviezen in te winnen.

6d. Slaat de controle van de vraag alleen op formele aspecten of ook op de inhoud (cf. uitgesloten onderwerpen, grondwettigheid) ?

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) is van mening dat de grondwettigheidscontrole en een aantal soortgelijke kwesties aan het Arbitragehof moeten worden toevertrouwd, terwijl de formele toetsing onder een college van onafhankelijke experts zou moeten ressorteren.

Mevrouw Genot (Ecolo-Agalev — Kamer) is van mening dat de grondwettigheidscontrole aan het Arbitragehof of aan een soortgelijke instelling moet worden toevertrouwd.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) verklaart dat die controle tevens op de inhoud zou slaan.

7. Kunnen in een referendum en een volksraadpleging meerdere vragen tegelijk worden voorgelegd ?

De heer Bacquelaine (PRL FDF MCC — Kamer) is van mening dat men ervoor moet zorgen niet meer dan één vraag tegelijkertijd te stellen. Anders bestaat het risico dat de ene vraag wel, de andere vraag niet beantwoord wordt.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) is van mening dat het verkieslijk is per volksraadpleging slechts een onderwerp voor te leggen.

Mme De Schampelaere (CVP — Chambre) répète que les autres instances pourraient faire des propositions de reformulation de la question et rendre un avis motivé au Parlement.

6c. Quand la formulation de la question doit-elle être contrôlée ? Avant ou après la collecte de signatures ?

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) juge souhaitable de donner assez tôt une réponse définitive à la population. C'est pourquoi elle penche en faveur d'un contrôle préalable à la collecte de signatures. On évitera ainsi des désillusions inutiles.

Mme Douifi (SP — Chambre) est d'avis que le contrôle devrait avoir lieu après que les signatures aient été recueillies, mais tout qui le souhaite pourrait demander un contrôle préalable à la collecte des signatures.

Mme De Schampelaere (CVP — Sénat) explique que le contrôle devrait être opéré après la récolte des signatures, tout en laissant aux initiateurs de la consultation la possibilité de demander des avis préalables.

6d. Le contrôle de la question doit-il porter uniquement sur la forme ou aussi sur le fond (cf. sujets exclus, constitutionnalité) ?

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) estime que le contrôle de la constitutionnalité et autres questions de ce genre devrait être confié à la Cour d'arbitrage tandis que la vérification de la forme devrait être de la compétence d'un collège d'experts indépendants.

Mme Genot (Ecolo-Agalev — Chambre) est d'avis que le contrôle de la constitutionnalité devrait être confié à une institution telle que la Cour d'arbitrage.

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare que le contrôle porterait aussi sur le fond.

7. Plusieurs questions peuvent-elles être posées simultanément dans le cadre d'un référendum ou d'une consultation populaire ?

M. Bacquelaine (PRL FDF MCC — Chambre) estime qu'il faut éviter de poser plusieurs questions simultanément car cela peut empêcher de répondre à une question par rapport à l'autre.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) est d'avis qu'il est préférable de ne traiter qu'un sujet par consultation.

Volgens *de heer Dallemagne (PSC — Senaat)* kunnen verscheidene vragen terzelfder tijd worden gesteld, op voorwaarde dat ze betrekking hebben op hetzelfde thema; zo niet kan de voorafgaande informatieverstrekking voor de bevolking verwarrend overkomen.

Mevrouw Genot (Ecolo-Agalev — Kamer) vindt het verkieslijk een raadpleging tot één thema te beperken.

Volgens *mevrouw Douifi (PS — Kamer)* is het dan weer perfect denkbaar dat in het raam van eenzelfde volksraadpleging verscheidene vragen worden gesteld, op voorwaarde dat per onderwerp of per niveau slechts één vraag wordt gesteld.

De heer Istasse (PS — Senaat) brengt in herinnering dat, aangezien zijn fractie het niet eens is met het principe van federale volksraadpleging of referendum, hij zich niet uitspreekt over de nadere regels van een dergelijke bevraging.

Professeur Dumont verwijst naar hoofdstuk IV, afdeling 9 (blz. 74 en volgende) van het door het wetenschappelijk comité uitgebrachte advies. Daarin komen drie controle-organen aan bod: de rechtscolleges, de parlementaire assemblees en de onafhankelijke adviesorganen. Tot de laatste behoort de afdeling wetgeving van de Raad van State (die men niet mag verwarren met de afdeling administratie van de Raad van State, die een echt administratief rechtscollege is). Voorts kan men drie soorten controle onderscheiden. De eerste heeft betrekking op de ontvankelijkheid en vereist een toetsing aan louter formele rechtsregels (voorwaarden inzake de frequentie, het aantal vereiste handtekeningen, de mogelijkheid om al dan niet met « ja » of « neen » te antwoorden, enz.). Een tweede toetsing betreft de grondregels die bepalen tot welke — grondwettelijk omschreven — sfeer de aangelegenheden moeten behoren waarover referenda of volksraadplegingen kunnen worden georganiseerd. Tot slot moet de vraagstelling worden getoetst aan een aantal kwalitatieve vereisten die niet alle in rechtsregels kunnen worden vastgelegd.

De deskundigen zijn het er eenparig over eens dat dit laatste type van controle technische bijstand vereist van specialisten uit diverse vakgebieden. Het wetenschappelijk comité is daarentegen verdeeld over de organisatie van beide andere controletypes. De ontvankelijkheid kan worden onderworpen aan een jurisdictionele controle (bijvoorbeeld een beslissing van het Arbitragehof), of een raadpleging (bijvoorbeeld een advies van de Raad van State). Sommigen menen dat het Arbitragehof ook de inachtneming van de grondregels zou moeten toetsen, terwijl nog anderen opperen dat het Parlement hierin het laatste woord moet hebben, op gevaar af dat het Arbitragehof *a posteriori*, conform de regels van het gemeen recht, controle uitoefent.

Professor Verdussen bevestigt het daarnet uiteengezette onderscheid. De discussie betreft de controle op de overeenstemming van de vraag met bepaalde grond-

M. Dallemagne (PSC — Sénat) estime que plusieurs questions pourraient être posées simultanément, à la condition d'être rattachées à une seule thématique, afin d'éviter toute confusion, notamment dans l'information préalable de la population.

Mme Genot (Ecolo-Agalev — Chambre) juge préférable de limiter une consultation à une seule question.

Mme Douifi (SP — Chambre) est d'avis que plusieurs questions pourraient être posées dans le cadre d'une même consultation populaire, à la condition de poser une seule question par sujet ou par niveau.

M. Istasse (PS — Sénat) rappelle que son groupe politique n'étant pas d'accord sur le principe de l'organisation de référendums ou de consultations populaires au niveau fédéral, il ne se prononce pas sur les modalités de ce type de questionnements.

Le professeur Dumont renvoie au chapitre IV, section 9 de l'avis du comité scientifique, pp. 74 et suivantes. Trois types d'organes de contrôle sont évoqués, à savoir les juridictions, les assemblees parlementaires et les organes d'avis indépendants. Fait partie de ces derniers la section de législation du Conseil d'État (à ne pas confondre avec la section d'administration du Conseil d'État, véritable juridiction administrative). Par ailleurs, trois types de contrôle peuvent être identifiés. Le premier porte sur la recevabilité et implique que l'on vérifie si certaines règles de droit purement formelles (conditions relatives à la fréquence, nombre de signatures requises, possibilité de répondre par oui ou par non ...) ont été respectées. Un deuxième contrôle concerne les règles de fond déterminant le domaine des questions pouvant être soumises à référendum ou à une consultation populaire eu égard au prescrit constitutionnel. Enfin, la formulation de la question doit être confrontée à des exigences qualitatives, lesquelles ne peuvent pas toutes être exprimées dans des règles juridiques.

Les experts sont unanimes pour considérer que le dernier type de contrôle appelle une assistance technique faisant intervenir des spécialistes de différentes disciplines. Par contre, le comité scientifique est divisé au sujet de l'organisation des deux autres types de contrôle. La recevabilité peut faire l'objet d'un contrôle de type juridictionnel (par exemple une décision de la Cour d'arbitrage) ou de type consultatif (par exemple un avis du Conseil d'État). Certains estiment que la Cour d'arbitrage devrait également vérifier le respect des règles de fond, tandis que d'autres jugent que le pouvoir du dernier mot doit appartenir au Parlement, quitte à ce qu'un contrôle *a posteriori* soit exercé par la Cour d'arbitrage, conformément aux règles de droit commun.

Le professeur Verdussen confirme la distinction qui vient d'être exposée. La controverse porte sur le contrôle de la conformité de la question à certaines règles de

regels, voornamelijk met de Grondwet. Dat probleem rijst vooral als het om wetgevende referenda gaat. Indien de vraag een gebrek aan grondwettigheid vertoont, zal het referendum immers resulteren in de goedkeuring van een ongrondwettige wet. In onze huidige parlementaire procedure gaat het Parlement zelf in de eerste plaats, in voorkomend geval met de hulp van de afdeling wetgeving van de Raad van State, na of de tekst met de Grondwet strookt. Als het Arbitragehof optreedt, doet het dat slechts *a posteriori*. Moet dat type van controle worden gewijzigd in het geval van een wet die na een referendum wordt aangenomen? Het Parlement dient de eerste instantie te blijven die de overeenstemming met de Grondwet moet toetsen. De bemoeienis van het Arbitragehof is onontkoombaar want artikel 142 van de Grondwet doelt op elke wet zonder uitzondering. Van de vernietiging door het Arbitragehof van een wet die uit een referendum voortvloeit, mag echter worden gevreesd dat ze de wettigheid van de referendumprocedure opnieuw ter discussie kan stellen. Het zou dus zinvoller zijn het Arbitragehof te laten optreden voordat de procedure van start gaat.

Professor Billiet stelt vast dat alle fracties het erover eens zijn dat op de vraag die bij een referendum wordt voorgelegd, een antwoord van het type « ja » of « neen » dient te worden gegeven, hoewel sommigen ook de mogelijkheid aanvaarden om te kiezen tussen twee teksten. Huldigt men laatstgenoemde zienswijze, dan moeten bepaalde regels worden nageleefd. Met name moeten er twee echte alternatieven zijn, want de publieke opinie is gemakkelijk te manipuleren door haar een « gefingeerd » alternatief voor te leggen.

Zoals een lid heeft aangestipt, ligt het verschil tussen concrete mogelijkheden en algemene beginselen niet zo voor de hand als men zou kunnen denken. De terughoudendheid tegenover een raadpleging over een algemene vraag is te verklaren doordat met een negatief antwoord op een dergelijke vraag niet echt kan worden vastgesteld wat men weigert. Zo'n weigering opent in feite een reeks alternatieven. Het probleem is niet of het mogelijk is de bevolking te bevragen over een algemeen onderwerp, zoals euthanasie, doch wel hoe men precies kan vaststellen wat men aanvaardt en wat men weigert.

Alle fracties blijken het ook eens te zijn over de noodzaak van technische bijstand door deskundigen en over het feit dat die niet het laatste woord mogen hebben. Het is ook waar dat, indien duidelijke regels worden vastgesteld, het minder noodzakelijk zal zijn deskundigen in de arm te nemen. Om het even wie kan immers nagaan of de vraag betrekking heeft op één onderwerp, of men ze moet beantwoorden met een ja of een neen en dergelijke.

De regels gaan er niettemin al snel dubbelzinnig uitzien. Het is bijvoorbeeld niet zo makkelijk om te weten wat een suggestieve term is. Een vraag zo formuleren

fond, essentiellement la Constitution. Le problème se pose surtout pour les référendums législatifs. En effet, si la question est entachée d'un vice de constitutionnalité, le référendum débouchera sur l'adoption d'une loi inconstitutionnelle. Dans la procédure législative que nous connaissons, c'est le Parlement lui-même qui vérifie en premier lieu si le texte est conforme à la Constitution, le cas échéant avec l'aide de la section de législation du Conseil d'État. La Cour d'arbitrage n'intervient éventuellement qu'*a posteriori*. Doit-on modifier ce type de contrôle pour une loi adoptée à la suite d'un référendum? Le Parlement doit demeurer la première instance qui vérifie la conformité à la Constitution. L'intervention de la Cour d'arbitrage est inéluctable car l'article 142 de la Constitution vise toute loi sans exception. Cependant, l'annulation d'une loi issue d'un référendum par la Cour d'arbitrage risquerait de remettre en cause la légitimité du processus de référendum. Il pourrait donc être plus opportun de faire intervenir la Cour d'arbitrage en amont de la procédure.

Le professeur Billiet constate que tous les groupes politiques estiment que la question soumise à référendum devait appeler une réponse de type oui ou non, mais que certains admettent aussi la possibilité de choisir entre deux textes. Si l'on adopte cette dernière position, il faut suivre certaines règles. Il faut notamment deux alternatives réelles, car il est facile de manipuler l'opinion publique en lui soumettant une alternative fictive.

Comme l'a remarqué un membre, la différence entre des possibilités concrètes et des principes généraux n'est pas aussi évidente qu'on pourrait le croire. La réticence vis-à-vis d'une consultation portant sur une question générale s'explique par le fait qu'une réponse négative sur une telle question ne permet pas de déterminer vraiment ce qu'on refuse. Un tel refus ouvre en fait une série d'alternatives. Le problème n'est pas de savoir s'il est possible de demander l'avis de la population sur une question générale comme l'euthanasie, mais de pouvoir identifier de façon précise ce qu'on accepte et ce qu'on refuse.

Tous les groupes politiques semblent également s'accorder sur la nécessité d'une assistance technique d'experts, ainsi que sur le fait que ceux-ci ne doivent pas avoir le dernier mot. Il est vrai aussi que, si des règles claires sont établies, le recours à des experts est moins nécessaire. N'importe qui peut en effet vérifier si la question porte sur un seul sujet, si elle appelle un oui ou un non, etc.

Cependant, les règles apparaissent vite ambiguës. Ainsi, il n'est pas si aisé de savoir ce qu'est un terme suggestif. Formuler une question pour qu'elle appelle

dat men ze met ja of neen moet beantwoorden, lijkt niet moeilijk. Uit onderzoeken is echter gebleken dat achter een « ja » of een « neen » in werkelijkheid een waaier van keuzemogelijkheden schuilgaat. Het standpunt dat wordt ingenomen op het tijdstip waarop men zich uitsprekt, hangt in ruime mate af van het gebruikte werkwoord : verbieden, toelaten, beperken, goedkeuren, afkeuren, stoppen, handhaven, intrekken, enz. Een andere woordkeuze kan 10 % tot 15 % verschil in de antwoorden teweegbrengen. Het is echter niet mogelijk meteen een werkwoord uit te sluiten omdat het ongeschikt zou zijn, want niemand weet op voorhand welke uitslag het zal opleveren. Met dat aspect moet op een bepaald ogenblik rekening worden gehouden. De mogelijkheid om een beroep te doen op een instituut dat gespecialiseerd is in opiniepeilingen, werd niet in overweging genomen. Mochten de deskundigen vaststellen dat een vraag problemen kan opleveren, dan zouden zij die vraag vooraf alszins moeten kunnen testen.

Volgens *professor Dujardin* kan een expertencollege de vraagstelling onderzoeken zodra een verzoek tot organisatie van een referendum of een volksraadpleging wordt ingediend, dat door een beperkt aantal burgers is ondertekend. Die eerste fase dient voornamelijk als filter. Lichtzinnige voorstellen worden daardoor in een vroeg stadium de pas afgesneden. Het onderzoek hoeft niet beperkt te blijven tot een louter taalkundige en sociologische toetsing, maar kan ook reeds een toetsing aan de Grondwet en aan internationale verdragen inhouden.

Zodra het expertencollege toestemming geeft, kunnen de initiatiefnemers op zoek gaan naar het grote(re) aantal handtekeningen dat vereist is voor de organisatie van het eigenlijke referendum of de volksraadpleging. Wanneer zij erin slagen het vereiste aantal handtekeningen te verzamelen, moet het voorstel ter advies worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

De professor verzet zich evenwel tegen iedere tussenkomst van het Arbitragehof of van een volwaardig grondwettelijk hof. Er is geen afdoende reden om een wetsontwerp of -voorstel anders te behandelen dan een voorstel van referendum of volksraadpleging.

De heer Dallemagne (PSC — Senaat) vraagt wie het voorstel van referendum of volksraadpleging aan het expertencollege kan voorleggen : het Parlement of de initiatiefnemers zelf ? Over hoeveel initiatiefnemers moet het in die eerste fase trouwens gaan ? Hoe gebeurt dit in het buitenland ? Als men de drempel laag legt, zou het expertencollege wel eens met erg veel werk kunnen worden geconfronteerd.

Professor Dujardin antwoordt dat het voorstel in het Parlement terecht komt zodra het door het vereiste aantal burgers werd ondertekend. Het Parlement legt het voorstel voor aan het expertencollege.

un oui ou un non ne semble pas difficile. Mais des enquêtes ont montré que derrière un oui ou un non se cache en réalité un éventail d'options. L'on s'aperçoit que la position adoptée au moment de se prononcer dépend beaucoup du verbe utilisé : interdire, autoriser, limiter, adopter, rejeter, cesser, maintenir, rapporter, etc. Un changement de mot peut entraîner une différence de 10 % à 15 % dans les résultats. Or, il est impossible d'écarter d'emblée un verbe parce qu'il serait inadéquat car personne ne sait d'avance quel résultat il donnera. Cet aspect doit être pris en considération à un moment donné. La possibilité de faire appel à un institut spécialisé dans les sondages d'opinion n'a pas été retenue. Pourtant, si les experts constatent qu'une question risque de susciter des problèmes, ils devraient en tout état de cause pouvoir tester cette question au préalable.

Selon le *professeur Dujardin*, un collège d'experts pourrait examiner la formulation de la question dès le dépôt d'une demande signée par un nombre limité de citoyens, en vue de l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire. Cette première phase fait essentiellement office de filtre. Les propositions trop futiles sont ainsi bloquées à un stade précoce. L'examen ne doit pas se limiter à un contrôle purement linguistique et sociologique, mais peut aussi consister en un contrôle de conformité à la Constitution et aux traités internationaux.

Dès que le collège des experts aura donné son accord, les initiateurs pourront entreprendre de collecter le nombre (plus) important de signatures requis pour l'organisation du référendum ou de la consultation populaire proprement dit. Lorsqu'ils seront parvenus à rassembler le nombre requis de signatures, la proposition doit être soumise pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

Le professeur est toutefois opposé à toute intervention de la Cour d'arbitrage ou d'une cour constitutionnelle à part entière. Il n'y a aucune raison valable de traiter différemment un projet ou une proposition de loi et une proposition de référendum ou de consultation populaire.

M. Dallemagne (PSC — Sénat) demande qui est habilité à soumettre la proposition de référendum ou de consultation populaire au collège d'experts : le Parlement ou les initiateurs eux-mêmes ? Combien d'initiateurs doit-il d'ailleurs y avoir au cours de cette première phase ? Comment cela se passe-t-il à l'étranger ? Si l'on fixe le seuil trop bas, le collège d'experts risque d'être confronté à un volume de travail très important.

Le professeur Dujardin précise que le Parlement sera saisi de la proposition dès qu'elle aura été signée par le nombre de citoyens requis. Le Parlement soumet ensuite la proposition au collège d'experts.

Professor Billiet verklaart dat het buitenland weinig gegevens oplevert over de controle op de vraagstelling. In Canada werd wel een pittig politiek debat gevoerd over de vraagstelling bij het referendum over de afscheiding van Québec.

In Vlaanderen kwam men, naar aanleiding van de gemeentelijke volksraadplegingen in Gent en Sint-Niklaas, tot de bevinding dat de referendumcommissie ook voor de controle op de vraagstelling zou moeten instaan.

Professor Verdussen voegt hieraan toe dat in Canada zowel de federale staat als de deelstaten een eigen regeling voor referenda kunnen uitwerken.

Professor Dumont onderkent in het voorstel van professor Dujardin drie fasen : een eerste fase, waarin een expertencollege een taalkundig, sociologisch en juridisch onderzoek verricht, een tweede fase waarin de initiatiefnemers het aantal handtekeningen pogen te verzamelen en een derde fase waarin de afdeling wetgeving van de Raad van State een uitgebreid juridisch onderzoek verricht. In dit scenario kan de wet die uit het referendum of de volksraadpleging voortkomt, nadien ook nog aan het Arbitragehof worden voorgelegd.

Zelf meent professor Dumont dat het Arbitragehof een preventief grondwettigheids-toezicht zou moeten verrichten. Het lijkt niet aangewezen het Hof de bevoegdheid te verlenen zich achteraf nog te buigen over wetten die uit een referendum of een volksraadpleging voortkomen. De vernietiging van zo'n wet zou de geloofwaardigheid van de procedures van directe democratie immers een lelijke knauw kunnen geven.

Professor Dujardin merkt op dat de afdeling wetgeving van de Raad van State ook een grondwettelijkheids-toezicht uitoefent. Men kan zelfs voorschrijven dat een voorstel van referendum of volksraadpleging verplicht ter advies moet worden voorgelegd. Maar waarom zou men voorstellen van referenda of volksraadplegingen aan een veel strenger preventief toezicht onderwerpen dan voorstellen van wet ?

Mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat) werpt op dat een voorstel dat in het kader van een referendum of een volksraadpleging aan de bevolking wordt voorgelegd, een veel groter politiek gewicht heeft dan een wetsvoorstel. Vaak worden wetsvoorstellen op een drafje goedgekeurd — men denke maar aan de programma-wetten —, en vaak ook hebben wetten een louter symbolische functie. Het is maar goed dat het Arbitragehof dergelijke wetten kan toetsen en vernietigen. De wet die voortkomt uit een referendum of een volksraadpleging, heeft echter per definitie een loodzware procedurele voorgeschiedenis. Voor zo'n wet werden immers grootse handtekeningenacties op het getouw gezet, expertencolleges en andere toezichtsorganen gemobiliseerd, een

Le professeur Billiet souligne que les exemples étrangers ne sont guère instructifs quant au contrôle de la formulation de la question. Lors du référendum sur l'indépendance du Québec, la formulation de la question a toutefois donné lieu à un débat politique animé au Canada.

À la suite des consultations populaires organisées à Gand et Saint-Nicolas, on est arrivé à la conclusion, en Flandre, que la commission du référendum devrait aussi se charger du contrôle de la formulation de la question.

Le professeur Verdussen précise qu'au Canada, tant l'État fédéral que les entités fédérées peuvent adopter leur propre réglementation sur les référendums.

Le professeur Dumont distingue trois phases dans la proposition du professeur Dujardin : une première phase, au cours de laquelle un collège d'experts procède à un examen linguistique, sociologique et juridique, une deuxième phase, au cours de laquelle les initiateurs tentent de collecter le nombre de signatures requis, et une troisième phase, au cours de laquelle la section de législation du Conseil d'État procède à un examen juridique approfondi. Selon ce scénario, la loi qui résulte du référendum ou de la consultation populaire peut encore être soumise ultérieurement à la Cour d'arbitrage.

Le professeur Dumont estime, pour sa part, que la Cour d'arbitrage devrait procéder à un contrôle de constitutionnalité préventif. Il ne paraît pas indiqué de laisser à la Cour le pouvoir de se prononcer *a posteriori* sur des lois qui sont le résultat d'un référendum ou d'une consultation populaire. L'annulation d'une telle loi pourrait en effet porter gravement atteinte à la crédibilité des procédures de démocratie directe dans la population.

Le professeur Dujardin fait observer que la section de législation du Conseil d'État exerce, elle aussi, un contrôle de constitutionnalité. On peut même prévoir qu'une proposition de référendum ou de consultation populaire doit obligatoirement lui être soumise pour avis. Mais pourquoi soumettre des propositions de référendum ou de consultation populaire à un contrôle préventif beaucoup plus strict que celui auquel sont soumises les propositions de loi ?

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) rétorque qu'une proposition soumise à la population dans le cadre d'un référendum ou d'une consultation populaire a un poids politique plus important qu'une proposition de loi. Les propositions de loi sont souvent adoptées « au pas de charge » — il suffit de penser aux lois-programmes et il est également fréquent que certaines lois aient une fonction purement symbolique. Il est bon que la Cour d'arbitrage puisse évaluer et annuler de telles lois. La loi qui est issue d'un référendum ou d'une consultation populaire a toutefois, par définition, suivi préalablement une procédure très lourde. En effet, ce type de loi requiert l'organisation d'actions à grande échelle en vue de recueillir des signatures, elle a mobilisé des collèges d'ex-

maatschappelijk debat gevoerd en een stembusgang gehouden. Als zo'n wet op verzoek van één enkele burger door het Arbitragehof kan worden vernietigd, ondergraaft men het vertrouwen van de publieke opinie in de democratie. Om die reden bepleit de spreekster een preventieve tussenkomst van het Arbitragehof. Het Hof kan daarbij een advies uitbrengen over de grondwettelijkheid van het voorstel. De eigenlijke beslissing over de organisatie van het referendum of de volksraadpleging is echter van fundamenteel politieke aard en moet daarom door het Parlement worden genomen. Het Parlement kan een eventueel negatief advies van het Arbitragehof terzijde schuiven.

Professor Dujardin vraagt of, in dat scenario, de wet naderhand nog kan worden vernietigd door het Arbitragehof. Wie het Arbitragehof betreft in de ontstaansgeschiedenis van een norm, kan moeilijk nadien nog een vernietigingsbevoegdheid aan het Hof toekennen. Daarmee zou aan de burger evenwel een stuk rechtsbescherming worden ontnomen. Om die reden staat de spreker zeer huiverig tegenover de inschakeling van het Arbitragehof in het totstandkomingsproces van de wet.

Professor Dumont merkt op dat het advies van de Raad van State het Parlement niet bindt.

Voorts benadrukt hij dat het voorstel om het Arbitragehof te belasten met een bindend preventief grondwettigheidsonderzoek, niet voortspuit uit een wantrouwen tegen de directe democratie. Het beoogt uitsluitend te voorkomen dat een referendum of een volksraadpleging uitdraait op een collectieve frustratie wanneer — later — het Arbitragehof de wet vernietigt.

Voorzitter De Decker (Senaat) vraagt of er een principeel verschil bestaat tussen een wilsuiking van het volk en een wilsuiking van de volksvertegenwoordiging.

Professor Dumont verklaart dat er in de praktijk een groot verschil bestaat. Een referendum veronderstelt de directe betrokkenheid van de hele bevolking, een informatiecampagne en een maatschappelijk debat. Bovendien blijft het een hoogst uitzonderlijke procedure. In dergelijke omstandigheden heeft men niet het recht om fouten te maken. De vernietiging van de wet die uit een referendum voortkomt, zou een catastrofe zijn. De kloof tussen burger en politiek zou er alleen maar dieper door worden.

Voorzitter De Decker (Senaat) erkent dat men omzichtig tewerk moet gaan. De procedure voor de organisatie van referenda en volksraadplegingen moet rekening houden met een veelheid aan bekommernissen. De vraagstelling moet bijzonder precies zijn, maar dan nog loopt men het risico enigszins vertekende resultaten te verkrijgen. Het Franse referendum over het Verdrag van Maastricht spreekt boekdelen. Velen verwierpen het Verdrag, niet omdat zij het oneens waren met de verdragsbepalingen, maar wel uit onvrede met het beleid van president Mitterrand. Het wordt er uiteraard

perts et d'autres organes de contrôle, elle a donné lieu à un débat de société et à des opérations de vote. Si l'on permettait qu'une telle loi puisse être annulée à la demande d'un seul citoyen, on saperait la confiance de la population dans la démocratie. L'intervenante préconise dès lors que la Cour d'arbitrage intervienne à titre préventif. La Cour pourrait, par exemple, rendre un avis sur la constitutionnalité de la proposition. La décision proprement dite d'organiser ou non le référendum ou la consultation populaire est toutefois fondamentalement de nature politique et doit dès lors être prise par le Parlement. Celui-ci peut éventuellement ne pas tenir compte d'un avis négatif de la Cour d'arbitrage.

Le professeur Dujardin demande si, dans l'hypothèse d'un tel scénario, la loi pourrait encore être annulée ultérieurement par la Cour d'arbitrage. Celui qui associe la Cour au processus d'élaboration d'une norme, peut ensuite difficilement encore lui conférer un pouvoir d'annulation. Le citoyen y perdrait toutefois une parcelle de protection juridique. L'orateur est dès lors très réticent en ce qui concerne l'association de la Cour d'arbitrage au processus d'élaboration de la loi.

Le professeur Dumont fait observer que le Parlement n'est pas lié par l'avis du Conseil d'État.

Il souligne ensuite que la proposition visant à charger la Cour d'arbitrage d'un contrôle préventif contraignant de la constitutionnalité ne procède pas d'un manque de confiance dans la démocratie directe. Elle vise exclusivement à éviter qu'un référendum ou une consultation populaire ne se solde par une frustration collective si la Cour d'arbitrage annule la loi par la suite.

M. De Decker (Sénat), président, demande s'il existe une différence de principe entre l'expression de la volonté populaire et l'expression de la volonté des représentants du peuple.

Le professeur Dumont déclare qu'il existe une grande différence dans la pratique. Le référendum suppose l'implication directe de toute la population, une campagne d'information et un débat de société. Le référendum demeure en outre une procédure très exceptionnelle. Dans ces conditions, on n'a pas droit à l'erreur. L'annulation d'une loi issue d'un référendum serait une catastrophe parce qu'elle élargirait encore le fossé entre le citoyen et la politique.

M. De Decker (Sénat), président, reconnaît qu'il faut agir avec circonspection. La procédure relative à l'organisation de référendums et de consultations populaires doit tenir compte d'une multitude de préoccupations. La formulation de la question doit être particulièrement précise, mais, même dans ce cas, le risque de distorsions dans les résultats n'est pas exclu. Le référendum organisé en France au sujet du Traité de Maastricht en dit long à ce sujet. De nombreux participants ont rejeté le Traité, non pas parce qu'ils étaient opposés aux dispositions du Traité, mais pour exprimer leur mécontente-

niet eenvoudiger op als het Arbitragehof de organisatie van een referendum over een Europees verdrag verbiedt omdat zulks ongrondwettig zou zijn.

Professor Billiet verklaart dat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de politieke voorkeur van de burger steeds een rol speelt in zijn stemgedrag bij referenda of volksraadplegingen. Er bestaan geen technieken om dat uit te sluiten.

Professor Verdussen merkt op dat de toetsing van een verdrag aan de Grondwet een moeilijk vraagstuk is.

Hij treedt voorts het standpunt van professor Dumont bij dat het geen zin heeft een referendum te laten plaatsvinden als de organiserende overheid niet bevoegd is voor de voorgestelde regeling. Waarom zou men gedogen dat de federale Staat een referendum houdt over het leefmilieu? De Staat is niet bevoegd voor leefmilieu en kan in die aangelegenheid dan ook niet wetgevend optreden, noch langs de klassieke wetgevende weg, noch middels een referendum.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) vraagt welke rol het grondwettelijk hof speelt in landen die referenda of volksraadplegingen organiseren.

Professor Verdussen verklaart dat de rol en de werking van de grondwettelijke hoven zeer verschillen van Staat tot Staat. In de Verenigde Staten is de rechterlijke macht zelf bevoegd voor de grondwettigheidstoetsing van wetten. In Europa is de taak veelal toevertrouwd aan gespecialiseerde rechtscolleges. In sommige landen treden zij preventief op, in andere gevallen curatief, en in nog andere gevallen preventief en curatief. Over het algemeen kunnen de grondwettelijke hoven met een curatieve bevoegdheid zich ook uitspreken over wetten die tot stand kwamen via een referendum. Een strekking binnen het wetenschappelijk comité vraagt zich evenwel af of die formule niet kan worden verbeterd.

Volgens *professor Billiet* moet de controle op de vraagstelling in ieder geval plaatsvinden vooraleer de informatiecampaignede begint. Op dat ogenblik moet de vraagverwoording vastliggen. Dat biedt de mogelijkheid dat de burgers zich ten gronde kunnen informeren over de precieze betekenis van de vraag. Daardoor worden de effecten van de verwoording verminderd. De effecten van de vraagverwoording zijn immers groter naarmate de burgers een minder uitgesproken mening hebben over het probleem.

De controle op de vraagstelling vindt best net voor de start van de informatiecampaignede plaats. Indien de vraag echter reeds op de handtekeningenlijsten staat, moet de controle uiteraard voordien plaatsvinden.

Mevrouw de Schamphelaere (CVP — Senaat) komt terug op de vraag wanneer precies de vraagverwoording moet worden gecontroleerd. Het zou uiteraard kies-

ment sur la politique du président Mitterrand. L'interdiction par la Cour d'arbitrage d'organiser un référendum sur un traité européen pour cause d'inconstitutionnalité ne serait pas de nature à simplifier les choses.

Le professeur Billiet déclare qu'il ressort d'études scientifiques que les préférences politiques du citoyen influencent toujours sa façon de voter lors de référendums ou de consultations populaires. Aucune technique ne permet de parer à ce phénomène.

Le professeur Verdussen fait observer que le contrôle de constitutionnalité d'un traité est une question difficile.

Par ailleurs, il estime, tout comme le professeur Dumont, qu'il serait absurde d'autoriser l'organisation d'un référendum si le pouvoir organisateur n'est pas compétent pour la matière sur laquelle il porte. Pourquoi permettrait-on à l'État fédéral d'organiser un référendum sur l'environnement? L'État n'est pas compétent en matière d'environnement et ne peut prendre aucune initiative législative en la matière, ni par la voie classique ni par le biais d'un référendum.

M. Van der Maelen (Chambre) s'enquiert du rôle joué par la cour constitutionnelle dans les pays qui organisent des référendums et des consultations populaires.

Le professeur Verdussen déclare que le rôle et le fonctionnement des cours constitutionnelles sont très différents d'un État à l'autre. Aux États-Unis, c'est le pouvoir judiciaire qui est lui-même compétent pour juger de la constitutionnalité des lois. En Europe, cette compétence est généralement confiée à des juridictions spécialisées. Dans certains pays, ces juridictions interviennent à titre préventif; dans d'autres, leur rôle est d'ordre curatif et, dans d'autres encore, il est à la fois d'ordre préventif et curatif. D'une façon générale, les cours constitutionnelles dotées d'une compétence curative peuvent également statuer sur les lois issues d'un référendum. Certains membres du comité scientifique se demandent toutefois si cette formule ne pourrait pas être améliorée.

Le professeur Billiet estime que la formulation de la question doit en tout cas être contrôlée avant le début de la campagne d'information. À ce moment, les termes de la question doivent avoir été arrêtés de façon définitive, ce qui permet à chacun de s'informer sur sa signification précise. Les effets de la formulation sont de ce fait atténués. Ceux-ci sont en effet d'autant plus importants que les citoyens ont une opinion moins tranchée sur le sujet.

L'idéal serait de contrôler la formulation de la question juste avant le lancement de la campagne d'information. Si toutefois la question figure déjà sur les listes de signatures, il va de soi que le contrôle doit s'effectuer préalablement.

Mme de Schamphelaere (CVP — Sénat) revient sur la question du moment auquel la formulation de la question doit être contrôlée. Il est évidemment préférable de

lijk zijn van in den beginne kennis te hebben van de precieze vraag die uiteindelijk aan de bevolking zal worden gesteld, maar in de praktijk verloopt dat anders. Een volksinitiatief spruit voort uit een actie, uit een contestatie- of steunbeweging die met de inzameling van handtekeningen gepaard gaat en waarbij de bevolking ervan wordt overtuigd dat de zaak een gezamenlijke beslissing vergt. De vraag kan echter maar aan de bevolking worden voorgelegd op voorwaarde dat een tot een wet leidend geheel wordt samengesteld. De vraag moet een reëel alternatief bevatten opdat zowel de voor- als de tegenstanders zouden opdagen. Daarom moet ze worden geherformuleerd. Handtekeningen verzamelen om het initiële voorstel tot het organiseren van een referendum te steunen is dus volkomen verschillend van de latere bewustmaking rond de gestelde vraag.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) vraagt wat er zou gebeuren als de afdeling Wetgeving van de Raad van State een probleem in verband met de grondwettigheid zou opwerpen na de herformulering van de vraag door het college van deskundigen. Zou het aan het Parlement toekomen de knoop door te hakken of zou het advies van de Raad van State tot onmiddellijk gevolg hebben dat het referendum om redenen van ongrondwettigheid niet zou kunnen plaatshebben?

Professor Dujardin herhaalt dat het Parlement zou beslissen op grond van de voorgestelde vraag en het advies van de Raad van State.

Mevrouw de Schamphelaere (CVP — Senaat) herinnert eraan dat de Raad van State maar een advies geeft, terwijl het Arbitragehof binnen de perken van zijn bevoegdheid een wet kan vernietigen. Als het Arbitragehof daarnaast een voorafgaand advies geeft, kan het die wet achteraf nog moeilijk vernietigen.

Professor Dujardin staat huiverig ten opzichte van de idee om het Arbitragehof vóór de procedure een uitspraak te laten doen, omdat de burger op het einde van de procedure nog een beroep tot vernietiging van de goedgekeurde wet kan instellen. De toestand is niet vergelijkbaar met een uitspraak over een prejudiciële vraag, in die zin dat het Arbitragehof zich hier niet in de context van een bijzonder geschil zou uitspreken.

Professor Dumont vindt dat als men het Arbitragehof belast met een preventieve controle, men dat Hof elke bevoegdheid moet ontnemen om *a posteriori* over de uit de procedure voortgesproten wet te oordelen. De kans bestaat natuurlijk dat het Hof een grondwettelijke onvolkomenheid die pas later aan het licht zou komen, niet ontdekt, maar dat risico lijkt onvermijdelijk.

Professor Verdussen deelt de idee dat een preventieve controle van het Arbitragehof elk annulatieberoep na de goedkeuring van de wet zou uitsluiten. Het Hof kan echter ook te allen tijde worden belast met het beantwoorden van prejudiciële vragen van de hoven en rechtbanken. Volgens de professor zou de preventieve controle niet noodzakelijk elke mogelijkheid tot

kennen dès le départ la question précise qui sera posée *in fine* à la population, mais cela fonctionne différemment en pratique. Une initiative populaire naît d'une action, d'un mouvement de contestation ou de soutien qui recueille des signatures en convainquant la population qu'il faut décider ensemble de la question. Or, la question ne peut être soumise à la population qu'à la condition de former un tout susceptible de déboucher sur une loi. Elle doit comporter une réelle alternative pour faire participer à la fois les partisans du oui et les partisans du non, ce qui nécessite une transformation de la question. La mobilisation des signatures pour soutenir la proposition initiale de référendum est donc un processus tout à fait différent de la mobilisation ultérieure sur la question posée.

Le président Van der Maelen (Chambre) demande ce qu'il adviendrait si la section de législation du Conseil d'État, consulté après que la question ait été reformulée par le collège d'experts, soulevait un problème de constitutionnalité. Appartiendrait-il au Parlement de trancher ou l'avis du Conseil d'État impliquerait-il directement que le référendum ne pourrait avoir lieu en raison de l'inconstitutionnalité de la question?

Le professeur Dujardin répète que le Parlement déciderait sur base de la proposition de question et de l'avis du Conseil d'État.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) rappelle que le Conseil d'État ne donne qu'un avis, alors que la Cour d'arbitrage, dans les limites de sa compétence, peut annuler une loi. Si la Cour d'arbitrage rend par ailleurs un avis préalable, elle pourra difficilement annuler la loi ultérieurement.

Le professeur Dujardin est réticent à l'idée de confier à la Cour d'arbitrage le soin de se prononcer en amont de la procédure, alors qu'elle peut encore être saisie par le citoyen d'un recours en annulation de la loi adoptée au terme de la procédure. La situation n'est pas comparable à un avis rendu sur question préjudicielle dans la mesure où la Cour ne se prononcerait pas ici dans le cadre d'un litige particulier.

Le professeur Dumont estime que, si l'on investit la Cour d'arbitrage d'une mission de contrôle préventif, il faut lui ôter toute compétence pour statuer *a posteriori* sur la loi issue de la procédure. Le risque existe évidemment que la Cour ne découvre pas un vice de constitutionnalité qui ne se révélerait qu'après coup, mais le risque paraît inévitable.

Le professeur Verdussen partage l'idée qu'un contrôle préventif de la Cour d'arbitrage excluerait tout recours en annulation postérieur à l'adoption de la loi. Toutefois, la Cour peut aussi être saisie, et ce à tout moment, de questions préjudicielles posées par les cours et tribunaux. Selon le professeur, le contrôle préventif n'excluerait pas nécessairement toute possibilité de sai-

aanhangigmaking door de hoven en rechtbanken uitsluiten, aangezien het arrest van het Arbitragehof dan geen effect heeft *erga omnes* en de wet in het algemeen niet opnieuw in het geding brengt.

Professor Dumont sluit elk optreden van het Arbitragehof na de goedkeuring van de wet uit, of het nu gaat om een beroep tot vernietiging dan wel om een prejudiciële vraag. Men moet immers zo veel mogelijk voorkomen dat het grondwettelijk recht in botsing komt met de rechtstreeks uitgesproken wil van de bevolking.

De heer Lenssen (VLD — Kamer) is voorstander van gesloten vragen, waarop met ja of nee kan worden geantwoord. Over verschillende onderwerpen mogen tegelijkertijd verscheidene vragen worden gesteld, maar voor elk thema zou moeten worden voldaan aan het vereiste van een aantal handtekeningen.

V. — DEELNAME AAN REFERENDA EN VOLKSRAADPLEGINGEN

1. Zijn de fracties voorstander van de opkomstplicht ?

De heer Istasse (PS — Senaat) verklaart dat zijn fractie tegen een opkomstplicht gekant is, gelet op het algemene standpunt van de fractie over de organisatie van referenda en volksraadplegingen op federaal vlak.

De PS is wel voorstander van een opkomstplicht voor gewestelijke referenda en volksraadplegingen.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat volgens Agalev-Ecolo de burger niet moet worden verplicht deel te nemen aan een referendum of een volksraadpleging. De deelname aan een referendum en een volksraadpleging veronderstelt een grotere inspanning dan de deelname aan een verkiezing. Men moet zich immers grondig informeren, het maatschappelijke en politieke debat volgen en weloverwogen stelling nemen. Wie in een referendum of een volksraadpleging een stelling inneemt, spreekt zich niet alleen voor een voorstel uit, maar verwerpt terzelfder tijd een alternatief voorstel. Dat impliceert een grotere verantwoordelijkheid.

Anderzijds moet men zich maximaal inspannen om zoveel mogelijk mensen aan te zetten tot deelname aan het referendum of de volksraadpleging. Door de burgers vrij te laten in hun deelname aan het referendum of de volksraadpleging, mag men niet afglijden naar een situatie waarin bepaalde bevolkingsgroepen collectief forfait zouden geven.

De burgers die het initiatief nemen voor het houden van een referendum, moeten daarvoor de nodige steun ontvangen, bijvoorbeeld financieel. Het initiatief moet zowel van individuele burgers kunnen uitgaan als van bur-

sine préjudicielle par les cours et tribunaux, étant entendu que l'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage n'a pas alors d'effet *erga omnes* et ne remet pas en cause la loi de façon générale.

Le professeur Dumont exclut toute intervention de la Cour d'arbitrage après l'adoption de la loi, que ce soit sur recours en annulation ou sur question préjudicielle. Il faut en effet éviter autant que possible que la justice constitutionnelle se heurte à la volonté populaire exprimée directement.

M. Lenssen (VLD — Chambre) s'exprime en faveur de question fermées, appelant comme réponse un oui ou un non. Plusieurs questions pourraient être posées simultanément sur des sujets différents, mais l'exigence d'un certain nombre de signatures devrait être rencontrée pour chaque thème.

V. — PARTICIPATION AUX RÉFÉRENDUMS ET AUX CONSULTATIONS POPULAIRES

1. Les groupes estiment-ils que la participation doit être obligatoire ?

M. Istasse (PS — Sénat) déclare que son groupe est opposé à la participation obligatoire, eu égard au point de vue général adopté par celui-ci au sujet de l'organisation de référendums et de consultations populaires au niveau fédéral.

En revanche, le PS estime que la participation aux référendums et aux consultations populaires organisés au niveau régional doit être obligatoire.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe estime que le citoyen ne doit pas être contraint de participer à un référendum ou à une consultation populaire. La participation à un référendum ou à une consultation populaire demande davantage d'efforts que la participation à une élection. Il faut en effet s'informer de façon approfondie, suivre le débat social et politique et prendre une position bien réfléchie. Celui qui prend position dans le cadre d'un référendum ou d'une consultation populaire se prononce non seulement en faveur d'une proposition, mais rejette également une proposition alternative, ce qui implique une plus grande responsabilité.

D'autre part, il convient de tout mettre en œuvre afin d'inciter un maximum de citoyens à participer au référendum ou à la consultation populaire. Le libre choix laissé aux citoyens quant à leur participation au référendum ou à la consultation populaire ne peut aboutir à ce que certains groupes de la population s'abstiennent en bloc.

Les citoyens qui prennent l'initiative d'organiser un référendum doivent bénéficier du soutien nécessaire à cet égard, par exemple sur le plan financier. L'initiative doit pouvoir être prise tant par des citoyens à titre indivi-

gers die deel uitmaken van bepaalde verenigingen. Er moet een handtekeningdrempel van bijvoorbeeld 3 % van de burgers worden bereikt vooraleer een referendum kan worden georganiseerd.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaart dat haar fractie geen voorstander is van de opkomstplicht voor referenda. De fractie pleit overigens ook voor de afschaffing van de opkomstplicht voor verkiezingen.

De heer Somers (VLD — Kamer) wijst op het standpunt van zijn fractie met betrekking tot de opkomstplicht voor verkiezingen. De VLD vraagt de vervanging van de opkomstplicht door een opkomstrecht. Men kan de uitoefening van dat opkomstrecht weliswaar beschouwen als een burgerplicht, maar het past niet langer om er ook een wettelijke verplichting van te maken.

De VLD is bijgevolg ook geen voorstander van een opkomstplicht voor referenda en volksraadplegingen.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) verklaart dat volgens haar fractie zoveel mogelijk mensen aan referenda en volksraadplegingen moeten deelnemen. De SP pleit dan ook voor een opkomstplicht voor referenda en volksraadplegingen.

1a. Moet een onderscheid worden gemaakt tussen referenda over de Grondwet en over andere onderwerpen ?

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat zijn fractie voorstander is van een opkomstplicht voor referenda, ongeacht het onderwerp.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) deelt mee dat de CVP voorstander is van de opkomstplicht voor een grondwetgevend referendum, maar niet voor andere referenda noch voor volksraadplegingen.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) vraagt of de fracties die zich tegen de opkomstplicht uitspreken, dan ook aanvaarden dat bij een grondwetgevend referendum de beslissing wordt genomen door bijvoorbeeld 5 % van de kiesgerechtigden.

1b. Moet een onderscheid worden gemaakt tussen referenda en volksraadplegingen ?

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat noch voor referenda, noch voor volksraadplegingen een opkomstplicht mag gelden.

Ook voor VU&ID is er, aldus *mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer)*, geen reden om terzake een onderscheid te maken. Zij herinnert eraan dat VU&ID de voorkeur geeft aan een degelijke regeling voor de referenda en de uitwerking van een regeling voor volksraadplegingen niet prioritair acht.

duel que par des citoyens faisant partie de certaines associations. Un nombre minimum de signatures requises, fixé à 3 % des citoyens par exemple, doit être atteint pour pouvoir organiser un référendum.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclare que son groupe n'est pas favorable à la participation obligatoire aux référendums. Son groupe préconise d'ailleurs que l'on supprime également l'obligation de participer aux élections.

M. Somers (VLD — Chambre) rappelle le point de vue de son groupe en ce qui concerne l'obligation de vote. Le VLD demande que l'on remplace le vote obligatoire par un droit de participer aux élections. Si l'on peut considérer l'exercice du droit de participer comme une obligation civique, il ne convient toutefois plus d'en faire également une obligation légale.

Le VLD estime par conséquent que la participation aux référendums et aux consultations populaires doit être facultative.

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare que son groupe estime que le plus grand nombre possible de personnes doivent participer aux référendums et aux consultations populaires. Aussi le SP considère-t-il que la participation aux référendums et aux consultations populaires doit être obligatoire.

1a. Faut-il opérer une distinction entre les référendums sur la Constitution et les référendums relatifs à d'autres thèmes ?

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que son groupe estime que la participation aux référendums doit être obligatoire, quel qu'en soit le thème.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) indique que son groupe estime que la participation à un référendum constitutionnel doit être obligatoire, mais qu'il faut laisser le choix de participer ou non aux autres référendums et aux consultations populaires.

M. Van der Maelen (Chambre), président, demande si les groupes qui se prononcent contre l'obligation de participer acceptent dès lors qu'en cas de référendum constitutionnel, la décision soit prise, par exemple, par 5 % des personnes admises à participer.

1b. Faut-il opérer une distinction entre les référendums et les consultations populaires ?

M. Somers (VLD — Chambre) déclare que ni les référendums ni les consultations populaires ne peuvent être assortis d'une obligation d'y participer.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclare que le VU&ID estime qu'il n'y a pas non plus de raison d'opérer une distinction en l'espèce. Elle rappelle que le VU&ID considère qu'il convient d'abord de bien réglementer le référendum et qu'il n'est pas prioritaire d'élaborer des règles pour les consultations populaires.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat zijn fractie voorstander is van een opkomstplicht voor referenda, maar niet voor volksraadplegingen.

Voorzitter De Decker (Senaat) deelt mee dat ook de PRL FDF MCC voor een opkomstplicht is voor referenda, maar niet voor volksraadplegingen.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) heeft vragen bij de legitimiteit van normen die voortvloeien uit een referendum waaraan slechts een fractie van de kiesgerechtigden heeft deelgenomen. Wetten die de normale parlementaire procedure hebben doorlopen, zijn per definitie goedgekeurd door een meerderheid van de volksvertegenwoordiging. Wetten die aangenomen worden via een referendum, hebben niet noodzakelijk de steun van de meerderheid van de bevolking.

Bovendien is de legitimiteitsvraag niet louter een kwestie van cijfers. Uit de praktijk blijkt dat de afschaffing van de opkomstplicht met zich brengt dat bepaalde bevolkingsgroepen niet meer aan de stembusgang deelnemen. Vooral de laaggeschoolden haken af. Ook dat roept vragen op over de legitimiteit.

Professor Dumont geeft aan dat het debat wordt bemoeilijkt doordat men geen klare kijk heeft op de houding van de kiezers die niet aan het referendum of de volksraadpleging deelnemen. Sommigen blijven weg omdat zij niet geïnteresseerd zijn, anderen hebben wel een standpunt maar nemen niet deel omdat zij menen dat de uitslag toch al vastligt, nog anderen uiten door hun afwezigheid hun ongenoegen over de procedure of over het publieke bestel in het algemeen. Op zuiver wetenschappelijke grond is het zeer moeilijk iets zinvol te zeggen over de beweegredenen van de afwezigen.

Men kan argumenten aandragen voor het verlenen van een bindende kracht aan de uitslag van een referendum, ook al neemt slechts een fractie van de bevolking eraan deel. Uiteindelijk is dat niet meer dan de toepassing van een regel die de Natie zichzelf heeft opgelegd in de Grondwet. Daaraan ontleent de uitslag van het referendum zijn legitimiteit. Zo ontleent ook een wet zijn legitimiteit aan de inachtneming van de regel dat hij moet worden aangenomen met een gewone meerderheid. Zodra aan die regel voldaan is, is de wet legitiem. Een wet die bij eenparigheid wordt aangenomen, is in rechte niet legitiemer dan een wet die door een nipte meerderheid wordt aangenomen.

Sommige leden van het wetenschappelijk comité zijn van oordeel dat men moeilijk anders kan dan een opkomstplicht voor referenda en volksraadplegingen instellen, zolang een opkomstplicht voor verkiezingen bestaat. Volgens anderen schuilt daarin evenwel geen incoherentie. Het is hoe dan ook een zuiver politieke keuze om

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que son groupe estime que la participation aux référendums doit être obligatoire, mais qu'il faut laisser le choix de participer ou non aux consultations populaires.

M. De Decker (Sénat), président, fait savoir que le PRL FDF MCC estime également que la participation doit être obligatoire pour les référendums, mais pas pour les consultations populaires.

Le président Van der Maelen (Chambre) s'interroge quant à la légitimité des normes qui résultent d'un référendum auquel une partie seulement des personnes admises à participer a pris part. Les lois qui ont effectué le parcours parlementaire normal ont par définition été votées par une majorité des représentants du peuple. Les lois qui sont votées par voie de référendum ne bénéficient pas nécessairement du soutien de la majorité de la population.

La question de la légitimité n'est en outre pas seulement une question de chiffres. La pratique montre que la suppression de l'obligation de participer a pour conséquence que certaines catégories de la population ne participent plus au scrutin. Ce sont essentiellement les moins instruits qui « décrochent ». Ce phénomène suscite également des interrogations quant à la légitimité du référendum.

Le professeur Dumont fait observer que le fait que l'on n'a pas d'idée précise concernant l'attitude des électeurs qui ne participent pas au référendum ou à la consultation populaire est de nature à compliquer le débat. Certains d'entre eux s'abstiennent parce qu'ils ne sont pas intéressés, d'autres ont une opinion, mais ne participent pas parce qu'ils estiment que le résultat est acquis d'avance, d'autres encore expriment par leur absence leur mécontentement quant à la procédure ou quant au système politique en général. Sur un plan purement scientifique, il est très difficile de fournir des explications rationnelles sur les motivations des absents.

On peut invoquer des arguments en faveur de l'octroi d'une force obligatoire au résultat d'un référendum, même si une partie seulement de la population y participe. Il ne s'agirait en définitive que de l'application d'une règle que la Nation se serait fixée à elle-même dans sa Constitution. Le résultat du référendum tire sa légitimité du respect de cette règle. C'est ainsi qu'une loi tire également sa légitimité du respect de la règle selon laquelle elle doit être votée à la majorité simple. La loi est légitime dès lors que cette règle a été respectée. Une loi qui est votée à l'unanimité n'est pas plus légitime, en droit, qu'une loi qui est votée à une courte majorité.

Certains membres du comité scientifique estiment qu'il serait difficile de ne pas instaurer une obligation de participer pour les référendums et les consultations populaires tant qu'existera une telle obligation pour les élections. D'autres considèrent qu'une telle attitude ne serait pas incohérente. L'instauration ou non d'une obligation

voor referenda en volksraadplegingen al dan niet een opkomstplicht in te voeren.

Professor Delwit erkent dat er geen doorslaggevende wetenschappelijke argumenten voor of tegen de opkomstplicht bij referenda en volksraadplegingen bestaan. Er zijn niettemin overwegingen die pleiten voor de opkomstplicht. Zo schuilt er wel enige logica in het pleidooi om een parallelisme tussen de wetgevende verkiezingen en federale referenda en volksraadplegingen na te streven. Ook bestaat er één constante voor alle kiesstelsels en referenda of volksraadplegingen die geen opkomstplicht kennen : het zijn steeds dezelfde sociale groepen die niet deelnemen. Hoe lager het diploma, hoe lager de participatie. De keuze voor of tegen de opkomstplicht heeft dus wel bepaalde sociale gevolgen en is in de politologische literatuur het voorwerp van een hevig debat. Er gaan in het buitenland stemmen op om de opkomstplicht in ere te herstellen, ook en zelfs vooral voor de verkiezingen. Volgens sommigen leidt het ontbreken van een opkomstplicht immers tot al te grote vertekeningen in de uitslag van de verkiezingen. Verkiezingsuitslagen zouden meer en meer bepaald worden door een financiële en intellectuele elite.

Ook *professor Verdussen* wijst op het vrij politieke karakter van de keuze voor of tegen de opkomstplicht, in die zin dat het een opportuiniteitkwestie betreft, die juridisch neutraal is. Toch wegen in dit debat twee argumenten voor de opkomstplicht sterk door. Alleen de opkomstplicht staat er borg voor dat alle sociale groepen aan het referendum of de volksraadpleging deelnemen. Dat verhoogt het representatieve karakter van de uitslag, maar ook de legitimiteit van de norm. Immers, indien een norm wordt aangenomen overeenkomstig een bepaalde procedure, is hij weliswaar regelmatig en dus bindend, maar de legitimiteit ervan kan min of meer groot zijn. Die legitimiteit kan worden aangetast door een lage of sociaal weinig representatieve opkomst.

Een tweede argument voor de opkomstplicht schuilt in de overweging dat men, door geen opkomstplicht voor te schrijven voor referenda en volksraadplegingen maar wel voor verkiezingen, aan de burger de boodschap lijkt te geven dat de directe democratie minder waardevol is dan de vertegenwoordigende democratie.

Anderzijds moet men toegeven dat rechtsvergelijkend onderzoek uitwijst dat de opkomstplicht slechts uitzonderlijk geldt voor referenda en volksraadplegingen. Daar staat dan weer tegenover dat België een heel eigen traditie en politieke cultuur kent.

Professor Dumont merkt op dat een opkomstplicht weinig zin heeft indien de naleving ervan niet kan worden afgedwongen met een sanctie. Men mag niet uit het

de participer dans le cadre des référendums et des consultations populaires procède en tout état de cause d'un choix purement politique.

Le professeur Delwit reconnaît qu'il n'existe aucun argument scientifique décisif pour ou contre l'obligation de participer aux référendums et consultations populaires. Certaines considérations plaident néanmoins en faveur de la participation obligatoire. C'est ainsi qu'il y a une certaine logique à s'efforcer d'établir un parallélisme entre les élections législatives et les référendums et consultations populaires fédérales. On constate également l'existence d'une constante dans tous les systèmes électoraux, référendums ou consultations populaires où la participation n'est pas obligatoire : ce sont toujours les mêmes catégories sociales qui ne participent pas. Plus le degré de scolarisation est faible, moins le taux de participation est élevé. Le fait d'opter pour ou contre la participation obligatoire a dès lors effectivement des implications sociales et cette question fait l'objet d'un vif débat entre politologues. À l'étranger, certains préconisent le rétablissement de l'obligation de participer également et même surtout lors des élections. Certains estiment que la participation facultative provoque de trop graves distorsions au niveau des résultats électoraux, qui seraient de plus en plus déterminés par une élite financière et intellectuelle.

Le professeur Verdussen souligne, lui aussi, que le fait d'opter pour ou contre la participation obligatoire a une certaine connotation politique, en ce sens qu'il s'agit d'une question d'opportunité qui est juridiquement neutre. Seule l'obligation de participer garantit que toutes les catégories sociales participeront au référendum ou à la consultation populaire, ce qui renforce le caractère représentatif du résultat ainsi que la légitimité de la norme. En effet, si une norme est adoptée conformément à une procédure déterminée, elle est certes régulière et donc contraignante, mais sa légitimité peut être plus ou moins grande. Cette légitimité peut être compromise si le taux de participation est faible ou peu représentatif de l'ensemble de la société.

Un second argument en faveur de la participation obligatoire réside dans la considération selon laquelle en ne rendant pas la participation obligatoire lors des référendums et consultations populaires mais bien lors des élections, on donne à tort l'impression au citoyen que la démocratie directe a moins de valeur que la démocratie représentative.

Force est toutefois d'admettre que les études de droit comparé montrent que la participation n'est qu'exceptionnellement obligatoire lors de référendums ou de consultations populaires. À cela s'oppose une fois encore le fait que la Belgique a une tradition qui lui est propre et une culture politique particulière.

Le professeur Dumont fait observer que la participation obligatoire n'a guère de sens si la non-participation n'est pas passible d'une sanction. Il ne faut pas oublier

oog verliezen dat het Kieswetboek sancties voorschrijft voor inbreuken op de opkomstplicht voor verkiezingen, maar dat die sancties vrijwel louter theoretisch zijn geworden.

Voorzitter De Decker (Senaat) antwoordt dat dit een aspect is van het vervolgingsbeleid van de parketten. De wetgever heeft wel degelijk een sanctie voorgeschreven, maar het openbaar ministerie beslist vrij systematisch om dergelijke zaken te seponeren. Men kan zich vragen stellen bij deze opstelling van de parketten, want het gaat toch om een gevoelige aangelegenheid.

Professor Dumont merkt op dat de parketten beslissen over de opportuniteit van de vervolging. Zij zijn bovendien overbelast, zodat zij gedwongen worden keuzes te maken. Toch volstaat dat niet om deze keuze te verantwoorden. Heel wat parketten vervolgen echter wel de personen die geen gevolg geven aan het bevel om deel uit te maken van een stembureau of een stemopnemingsbureau.

Op één punt is professor Dumont wel een uitgesproken voorstander van een opkomstplicht : met name voor grondwetgevende referenda. Een herziening van de Grondwet is immers geen triviale kwestie en bovendien komt zij niet zo frequent voor, zodat de burger niet al te frequent wordt opgeroepen om zijn standpunt te kennen te geven.

De heer Somers (VLD — Kamer) wijst op de vaagheid van het begrip « politieke legitimiteit ». Op het eerste gezicht schuilt er heel wat waarheid in de stelling dat de politieke legitimiteit van een norm groter is wanneer een meerderheid van de bevolking aan de besluitvorming heeft deelgenomen. Al gauw blijkt echter dat die stelling vrij wankel is. Zij impliceert bijvoorbeeld dat de legitimiteit van het Nederlandse Parlement beduidend kleiner is dan die van het Belgische Parlement. In Nederland geldt immers geen opkomstplicht voor de parlementsverkiezingen. Het Parlement wordt er verkozen door zowat 70 % van de kiesgerechtigden. Het Belgische Parlement is, in die logica, legitiemer dan de meeste Parlementen ter wereld. Als de Nederlandse Tweede Kamer dan bovendien slechts met een nipte meerderheid een wet aanneemt, geniet die wet, steeds volgens de logica van deze redenering, slechts de steun van 36 % van de bevolking. Dit illustreert dat de benaderingswijze die de legitimiteit van een beslissing afmeet aan de opkomst, niet houdbaar is.

Moet men dan in het legitimiteitsdebat ook niet de selectieprocedures betrekken die bepalen hoe een parlements lid wordt verkozen ? Hoe legitiem verloopt de lijstvorming ? Is de devolutieve werking van de lijststem een legitieme techniek ? Is het legitiem dat kandidaten die bovenaan een lijst staan, meer geld mogen besteden aan hun kiescampagne dan kandidaten die wat lager gerangschikt staan ? Is het legitiem dat de partijhoofdkwartieren naar eigen goeddunken sommige kandidaten financieel ter hulp schieten en anderen niet ?

que le Code électoral prévoit des sanctions en cas d'infraction à l'obligation de vote lors des élections mais que ces sanctions sont toutefois devenues très théoriques.

M. De Decker (Sénat), président, répond qu'il s'agit là d'un aspect de la politique de poursuite menée par les parquets. Le législateur a effectivement prévu une sanction, mais le ministère public décide presque systématiquement de classer sans suite ce type d'affaire. On peut s'interroger au sujet de cette attitude des parquets, parce qu'il s'agit quand même d'une matière sensible.

Le professeur Dumont fait observer que ce sont les parquets qui décident de l'opportunité des poursuites. Les parquets sont en outre surchargés, et partant contraints de faire des choix. Cela ne suffit cependant pas pour justifier ce choix. De nombreux parquets poursuivent néanmoins les personnes qui ne se présentent pas alors qu'elles ont reçu l'ordre de faire partie d'un bureau de vote ou d'un bureau de dépouillement.

Sur ce point, le professeur Dumont est franchement partisan d'une participation obligatoire : c'est lors des référendums constitutifs. La révision de la Constitution n'est en effet pas une question banale et n'est en outre pas tellement fréquente, de sorte que le citoyen ne sera pas convoqué à de trop nombreuses reprises pour faire part de sa position.

M. Somers (VLD — Chambre) attire l'attention sur l'imprécision de la notion de « légitimité politique ». S'il y a, à première vue, du vrai dans la thèse selon laquelle la légitimité politique d'une norme est plus grande lorsqu'une majorité de la population a participé à la prise de décision, cette thèse s'avère, à l'analyse, relativement fragile. C'est ainsi qu'elle implique que la légitimité du Parlement néerlandais est nettement inférieure à celle du Parlement belge. En effet, le vote n'étant pas obligatoire aux élections législatives aux Pays-Bas, le Parlement y est élu par quelque 70 % des électeurs. Dans cette logique, le Parlement belge a plus de légitimité que la plupart des Parlements dans le monde. En outre, lorsqu'aux Pays-Bas, la *Tweede Kamer* n'adopte une loi que de justesse, cette loi ne bénéficie, toujours dans la logique de ce raisonnement, que de l'appui de 36 % de la population. Cet exemple montre qu'on ne peut soutenir que la légitimité d'une décision se mesure à l'aune du taux de participation.

Le débat relatif à la légitimité ne devrait-il dès lors pas porter également sur les procédures de sélection menant à l'élection d'un parlementaire ? Quelle est la légitimité de la confection des listes ? L'effet dévolutif du vote de liste est-il légitime ? Est-il légitime que les candidats placés en tête de liste puissent engager davantage de dépenses pour leur campagne électorale que les candidats placés plus bas sur la liste ? Est-il légitime que les quartiers généraux des partis accordent une aide financière à certains candidats, et non à d'autres ? Est-il légi-

Is het legitiem dat parlementsleden zich bij bepaalde stemmingen gebonden achten door coalitieakkoorden ? Kortom, de legitimiteit van een norm is het product, niet van een enkele stemming of van een hoge of lage opkomst, doch wel van een integraal politiek bestel.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) erkent dat de legitimiteit niet louter een kwestie van cijfers is. Toch kan de deelname van de bevolking aan de besluitvorming op een gegeven punt zo gering worden, dat de cijferkwestie wel degelijk problematisch wordt. Een norm die enkel steunt op een referendum dat door slechts 5 % van de bevolking werd goedgekeurd, doet een legitimiteitsprobleem rijzen.

De heer Somers (VLD — Kamer) wenst dit te nuanceren. Hoe legitiem is de uitslag van een referendum waaraan talloze burgers node hebben deelgenomen, louter omdat er een opkomstplicht bestaat, doch zonder enige interesse, zonder zich te hebben geïnformeerd, zonder zich enige moeite getroost te hebben een berekeneerd standpunt over de vraag in te nemen ?

Sommigen steunen hun pleidooi voor de opkomstplicht op beschouwingen over de eigen Belgische politieke cultuur. Dat argument wordt echter te pas en te onpas opgediept om bestaande procedures of instellingen te legitimeren. In het verleden bestonden er gegronde redenen om de opkomstplicht in te voeren, maar die historische context is heden geheel veranderd. Trouwens, het regeerakkoord bevat een oproep om komaf te maken met die aloude verwijzingen naar de zogenaamd specifieke Belgische situatie. Waarom zou de politieke cultuur van onze buurlanden geen nuttige inspiratiebron voor de Belgische democratie kunnen zijn ? Nagaan of de buitenlandse voorbeelden navolging verdienen is per slot van rekening één van de hoofdpodochten van deze commissie.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) vraagt zich af of een referendum zonder opkomstplicht wel opportuun is zolang de opkomstplicht voor verkiezingen bestaat. Moet men niet eerst het debat over de opkomstplicht voor verkiezingen voeren en nadien een beslissing nemen over de opkomstplicht voor referenda en volksraadplegingen ?

In Nederland voeren vooraanstaande politologen trouwens een debat over de invoering van de opkomstplicht voor verkiezingen. Socialisten hebben de opkomstplicht altijd verdedigd vanuit sociale overwegingen. Zijn de fracties die pleiten tegen de opkomstplicht, ongevoelig voor die sociale argumentatie ? Velen trachten met de invoering van bepaalde instrumenten van directe democratie de betrokkenheid van de burger bij het politieke gebeuren te versterken, maar die betrachting wordt voor een flink deel gefnuikt als er geen opkomstplicht is. Het zijn sociale groepen als de laaggeschoolden en de senioren die terug bij de politiek moeten worden betrokken, maar dat zijn nu net ook de groepen die als eerste afhaken

time que, lors de certains votes, des parlementaires se sentent liés par des accords de coalition ? Bref, la légitimité d'une norme n'est pas le produit d'un seul vote ou d'un taux faible ou élevé de participation, mais bien de l'ensemble du système politique.

M. Van der Maelen (Chambre), président, reconnaît que la légitimité n'est pas qu'une question de chiffres. Il n'en demeure pas moins que la participation de la population à une décision peut être tellement faible sur un point déterminé que les chiffres en deviennent problématiques. Lorsqu'une norme repose sur un référendum qui n'a été approuvé que par 5 % de la population, il se pose un problème de légitimité.

M. Somers (VLD — Chambre) tient à nuancer ce point de vue. Dans quelle mesure le résultat d'un référendum auquel de nombreux citoyens ont participé à contrecœur pour la simple raison que la participation est obligatoire, mais sans y accorder le moindre intérêt, sans s'être informés et sans prendre le moins du monde la peine de se faire une opinion réfléchie sur la question, est-il légitime ?

Certains fondent leur plaidoyer en faveur de la participation obligatoire sur des considérations propres à la culture politique belge. Cette argumentation est toutefois utilisée à tort et à travers pour légitimer les procédures ou institutions existantes. Il existait jadis de bonnes raisons d'instaurer le vote obligatoire, mais le contexte historique est totalement différent de nos jours. D'ailleurs, l'accord de gouvernement contient une invitation à rompre avec cette vieille habitude consistant à faire référence à la « spécificité » de la situation belge. Pourquoi la culture politique des pays voisins ne pourrait-elle pas inspirer utilement la démocratie belge ? L'une des missions essentielles de cette commission est en définitive d'examiner si les exemples étrangers méritent d'être suivis.

Mme Douifi (SP — Chambre) s'interroge sur l'opportunité de rendre la participation à un référendum facultative aussi longtemps que le vote sera obligatoire pour les élections. Ne conviendrait-il pas d'organiser un débat sur l'obligation de voter aux élections, avant de prendre une décision concernant l'obligation de participer aux référendums et aux consultations populaires ?

Aux Pays-Bas, d'éminents politologues débattent d'ailleurs l'opportunité d'instaurer le vote obligatoire. Les socialistes ont toujours défendu le vote obligatoire pour des motifs sociaux. Les groupes qui s'opposent à la participation obligatoire sont-ils insensibles à ces arguments sociaux ? Beaucoup s'efforcent d'associer plus étroitement le citoyen au processus de décision politique en instaurant certains instruments de démocratie directe, mais ces efforts seront en grande partie vains si la participation n'est pas obligatoire. Ce sont notamment les groupes sociaux composés des personnes peu scolarisées et des seniors qu'il s'agit de réconcilier avec la politique. Or, ce sont précisément ces groupes qui sont

wanneer er geen opkomstplicht is. De directe democratie moet ook méér democratie met zich brengen.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) deelt de sociale bekommernissen van de vorige spreekster, maar hoe politiek betrokken is de burger die met tegenzin zijn stem uitbrengt in een referendum ? Men kan trouwens verwachten dat de politieke partijen meer aandacht zullen besteden aan de betrokkenheid en de informatie van het publiek wanneer de opkomstplicht afgeschaft is. Dan wordt het een nieuwe uitdaging om een sterkere participatiecultuur uit te bouwen. Burgers moeten echter ook het recht hebben om niet te participeren.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) verklaart dat de Nederlandse regering campagnes op het getouw wenst te zetten om de bevolking terug naar het stembokje te lokken. Ook Groot-Brittannië onderzoekt de herinvoering van de opkomstplicht.

De heer Istasse (PS — Senaat) treedt het standpunt bij van degenen die de opkomstplicht voor referenda koppelen aan de opkomstplicht voor verkiezingen. Een ont koppeling zou een ongewenste hiërarchie tussen de normen creëren.

De opkomstplicht is ook nauw verbonden met het algemeen stemrecht. Er werd in onze politieke geschiedenis een lange strijd gevoerd voor de invoering van het algemeen stemrecht, — een strijd die heden nog niet volledig afgelopen is. Het algemeen enkelvoudig stemrecht veronderstelt een opkomstplicht, want anders wordt de gelijkheid die met behulp van het algemeen stemrecht wordt nagestreefd, doorbroken.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) veronderstelt dat eenieder de zorg deelt om zoveel mogelijk mensen bij de democratie te betrekken. Men verschilt alleen van mening over de middelen die daartoe moeten worden aangewend. De betrachting is om mensen uit alle bevolkingslagen te betrekken bij de stemming maar ook bij het maatschappelijke debat.

Men kan zich inderdaad afvragen, zoals een vorige spreker suggereerde, of de samenstelling van het Parlement wel een getrouwe sociologische weerspiegeling is van de bevolking. Het antwoord is ontkennend. Onder de parlementsleden vindt men bijvoorbeeld weinig laaggeschoolden en weinig arbeiders. Welnu, zoals het een overheidstaak is om het recruteringsveld voor mandatarissen te verbreden, zo is het ook een overheidstaak om de volledige bevolking te mobiliseren voor een referendum of een volksraadpleging.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) werpt op dat weinig thema's de burgers zo direct aanbelangen als de lokale dossiers. Toch slaagt men er niet in om 40 % van de burgers ertoe over te halen een stem uit te brengen in een gemeentelijke volksraadpleging.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) repliceert dat verscheidene gemeentelijke volksraad-

les premiers à « décrocher » lorsque la participation n'est pas obligatoire. La démocratie directe doit également être synonyme de plus de démocratie.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) partage les préoccupations sociales de l'intervenante précédente, mais doute de la réalité de l'engagement politique d'un citoyen qui participe à contrecœur à un référendum. On peut d'ailleurs s'attendre à ce que les partis politiques fassent davantage d'efforts pour associer et informer la population si le vote obligatoire est aboli. Le développement de la culture de participation constituerait alors un nouveau défi. Les citoyens doivent toutefois avoir également le droit de ne pas participer.

M. Van der Maelen (Chambre), président, déclare que le gouvernement néerlandais souhaite initier des campagnes pour inciter la population à se rendre aux urnes. La Grande-Bretagne envisage, elle aussi, de réinstaurer le vote obligatoire.

M. Istasse (PS — Sénat) rejoint le point de vue de ceux qui lient la participation obligatoire aux référendums au vote obligatoire aux élections. Un découplage entre ces deux catégories de consultation instaurerait une hiérarchie indésirable entre elles.

Le vote obligatoire est également étroitement lié au droit de suffrage universel. L'introduction du suffrage universel n'a été obtenue dans notre pays qu'au terme d'une longue lutte, un combat qui n'est toujours pas terminé aujourd'hui. Le suffrage universel suppose une obligation de vote, sous peine de remettre en question l'égalité qui est précisément recherchée dans le cadre du suffrage universel.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) présume que les intervenants ont tous la même préoccupation, à savoir associer le plus grand nombre possible de citoyens à la démocratie. Les points de vue diffèrent uniquement sur les moyens à utiliser pour y parvenir. Il s'agit d'associer toutes les couches de la population non seulement au vote, mais aussi au débat de société.

On peut en effet se demander, à l'instar d'un intervenant précédent, si la composition du Parlement est bien le reflet sociologique fidèle de la population. Il faut répondre par la négative à cette question. C'est ainsi que les parlementaires ne comptent dans leurs rangs qu'un très petit nombre de personnes peu scolarisées ou d'ouvriers. Or, tout comme elles ont pour mission d'élargir le champ de recrutement des mandataires, les autorités doivent également s'efforcer de mobiliser l'ensemble de la population pour un référendum ou une consultation populaire.

M. Van der Maelen (Chambre), président, rétorque qu'il y a peu de thèmes qui intéressent les citoyens aussi directement que les dossiers locaux et pourtant, on ne parvient pas à faire participer plus de 40 % des citoyens lors d'une consultation populaire communale.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) réplique que plusieurs consultations populaires communales

plegingen duidelijke tekortkomingen vertoonden. Zo was de vraagstelling in een Gentse volksraadpleging erg verwarrend. Als dergelijke fouten worden vermeden en als, geleidelijk aan, een cultuur van referenda en volksraadplegingen kan groeien, moet dat uitmonden in een veel grotere participatie.

De heer Somers (VLD — Kamer) voegt daaraan toe dat in een aantal gevallen sommige organisaties opriepen om niet aan de volksraadpleging deel te nemen, opdat de opkomstdrempel niet zou worden gehaald.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) merkt op dat zulks niet zou gebeuren indien er een opkomstplicht voor volksraadplegingen bestond.

De heer Somers (VLD — Kamer) repliceert dat zulks ook niet zou gebeuren indien er geen opkomstdrempels zijn. Bovendien hebben de gemeentelijke volksraadplegingen alleen een raadgevende kracht. Zij zijn juridisch niet bindend. Vele burgers besluiten daaruit — dat er toch geen rekening zal worden gehouden met hun stem. Wanneer het referendum echter wel bindend is, zouden deze burgers beseffen dat hun stem wel het verschil kan maken. Dat zou ongetwijfeld tot een grotere participatie leiden.

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat Ecolo, in tegenstelling tot Agalev, van oordeel is dat er voor referenda en volksraadplegingen een opkomstplicht zou moeten gelden. Dat mag echter geen voorwendsel zijn om minder werk te maken van de informatiecampaagne. Bovendien mag de burger niet al te frequent worden opgeroepen om zijn stem uit te brengen in een referendum of een volksraadpleging. De opkomstplicht biedt voorts een bijkomende voldoening aan de initiatiefnemers. De vraag waarvoor zij zich zoveel inspanningen hebben getroost, wordt immers voorgelegd aan de gehele bevolking.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) stelt vast dat sommigen de opkomstplicht wensen af te schaffen omdat vele mensen niet meer in de politiek zouden geïnteresseerd zijn. Terzelfder tijd dringen zij echter aan op maatschappelijke debatten en informatiecampaagnes om de mensen naar het stembokje te lokken.

Wie de verdediging van de opkomstplicht op zich neemt, wordt soms als conservatief bestempeld, maar is eigenlijk begaan met emancipatie en is om die reden juist progressief.

2. Moet de kiesbevoegdheid worden uitgebreid — tot de sinds bepaalde tijd in België verblijvende vreemdelingen ? — tot jongeren tussen 16 en 18 jaar ?

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat volgens haar fractie de kiesbevoegdheid moet toebehoren aan alle personen die ouder zijn dan 16 jaar,

les présentaient des défauts manifestes. C'est ainsi que l'on a pu constater, lors d'une consultation populaire organisée à Gand, que la question manquait singulièrement de clarté. On pourrait enregistrer une participation bien plus élevée si on évitait ce genre d'erreurs et si une culture des référendums et des consultations populaires pouvait se développer progressivement.

M. Somers (VLD — Chambre) ajoute que, dans un certain nombre de cas, certaines organisations ont appelé à ne pas participer à la consultation populaire pour que le quorum de participation ne soit pas atteint.

M. Van der Maelen (Chambre), président, fait observer que cela n'arriverait pas si la participation était obligatoire dans les consultations populaires.

M. Somers (VLD — Chambre) réplique que cela ne se passerait pas non plus s'il n'y avait pas de quorum de participation. En outre, les consultations populaires communales n'ont qu'une valeur d'avis et ne sont pas juridiquement contraignantes. De nombreux citoyens en concluent — à tort — que l'on ne tiendra quand même pas compte de leur suffrage. Si toutefois le référendum est réellement contraignant, ces citoyens estimeront que leur voix peut vraiment faire la différence et le taux de participation sera sans aucun doute plus élevé.

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que, contrairement à Agalev, Ecolo estime que la participation aux référendums et aux consultations populaires devrait être obligatoire. Cela ne peut toutefois pas servir de prétexte pour négliger la campagne d'information. En outre, le citoyen ne peut pas être appelé trop souvent à participer à des référendums ou consultations populaires. L'obligation de participer est également un motif de satisfaction supplémentaire pour les initiateurs. La question pour laquelle ils ont déployé tellement d'efforts est en effet soumise à l'ensemble de la population.

Mme Douifi (SP — Chambre) constate que certains souhaitent supprimer la participation obligatoire parce qu'ils estiment que de nombreux citoyens ne sont plus intéressés par la politique. En même temps, ils insistent toutefois pour que l'on organise des débats de société et des campagnes d'information pour inciter les gens à se rendre aux urnes.

Celui qui défend l'obligation de participer est parfois qualifié de conservateur, mais en fait, il est soucieux de l'émancipation sociale est c'est précisément pour cette raison qu'il est progressiste.

2. Faut-il accorder aussi le droit de participer — aux étrangers qui résident en Belgique depuis un certain temps ? — aux jeunes de 16 à 18 ans ?

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe estime que tous les citoyens âgés de plus de 16 ans, y compris les non-Belges qui résident

met inbegrip van niet-Belgen die sinds vijf jaar in België verblijven.

De heer Somers (VLD — Kamer) toont zich namens de VLD voorstander van een uitbreiding van de kiesbevoegdheid tot de onderdanen van de Europese Unie en tot jongeren vanaf 16 jaar.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaart dat haar fractie pleit voor een parallelisme met de verkiezingen. Aangezien VU&ID pleit voor stemrecht voor migranten voor de gemeenteraadsverkiezingen, is de fractie ook voorstander van het verlenen van de kiesbevoegdheid aan migranten voor gemeentelijke referenda. VU&ID wenst de kiesbevoegdheid echter niet uit te breiden tot jongeren tussen 16 en 18 jaar, noch voor referenda, noch voor verkiezingen.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) licht toe dat haar fractie een parallelisme nastreeft tussen het stemrecht voor verkiezingen en dat voor referenda en volksraadplegingen. De kiesbevoegdheid moet dus niet worden uitgebreid tot vreemdelingen die sinds bepaalde tijd in België verblijven, noch tot jongeren tussen 16 en 18 jaar.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaart dat ook haar fractie pleit voor eenzelfde kiesbevoegdheid voor referenda en volksraadplegingen als voor verkiezingen.

Ook de PSC wenst, aldus *de heer Paque (PSC — Kamer)*, de kiesbevoegdheid voor referenda af te stemmen op die voor verkiezingen. Voor volksraadplegingen wenst de fractie de kiesbevoegdheid echter uit te breiden tot de vreemdelingen, inbegrepen de onderdanen van niet-Europese landen, die gedurende meer dan 5 jaar in België verblijven. De fractie hanteert derhalve hetzelfde beginsel als voor het initiatiefrecht voor referenda en volksraadplegingen. Voor volksraadplegingen kan de leeftijd eventueel worden verlaagd tot 16 jaar.

Voorzitter De Decker (Senaat) deelt mee dat ook de PRL FDF MCC pleit voor een parallelisme met de kiesbevoegdheid voor verkiezingen. De fractie is evenwel voorstander van een uitbreiding van het stemrecht — ook voor referenda en volksraadplegingen — tot vreemdelingen die gedurende een zekere periode in België verblijven.

2a. *Moet de kiesbevoegdheid voor referenda en volksraadplegingen identiek zijn ?*

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) en *mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer)* verklaren dat zulks volgens hun fractie wenselijk is.

depuis cinq ans en Belgique, doivent être admis à participer.

Au nom de son groupe, *M. Somers (VLD — Chambre)* se déclare partisan d'ouvrir également la participation à tous les ressortissants de l'Union européenne ainsi qu'aux jeunes à partir de 16 ans.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclare que son groupe estime qu'il convient d'instaurer un parallélisme avec les élections. Étant donné qu'il est favorable à l'octroi du droit de vote aux immigrés aux élections communales, le groupe VU&ID préconise également de leur accorder le droit de participer aux référendums communaux. Le groupe VU&ID ne souhaite toutefois pas permettre aux jeunes âgés de 16 à 18 ans de participer aux référendums ou aux élections.

Mme Douifi (SP — Chambre) souligne que son groupe souhaiterait instaurer un parallélisme entre le droit de vote aux élections et le droit de participation aux référendums et aux consultations populaires. Il ne convient dès lors pas d'étendre le droit de participation aux étrangers qui résident en Belgique depuis un certain temps ni aux jeunes âgés de 16 à 18 ans.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclare que son groupe souhaite également uniformiser le droit de participation aux référendums et aux consultations populaires et le droit de vote aux élections.

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que son groupe souhaite également aligner le droit de participation aux référendums sur le droit de vote aux élections. Pour ce qui concerne les consultations populaires, le groupe souhaite toutefois étendre le droit de participation aux étrangers, y compris aux ressortissants de pays hors Union européenne, qui résident depuis plus de 5 ans en Belgique. Le groupe retient donc le même principe que pour le droit d'initiative en matière de référendums et de consultations populaires. Pour les consultations populaires, l'âge peut éventuellement être ramené à 16 ans.

M. De Decker (Sénat), président, déclare que le PRL FDF MCC souhaite également instaurer un parallélisme avec le droit de vote aux élections. Le groupe souhaiterait toutefois étendre le droit de vote — y compris le droit de participation aux référendums et aux consultations populaires — aux étrangers qui résident depuis un certain temps en Belgique.

2a. *Le droit de participation doit-il être identique pour les référendums et les consultations populaires ?*

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) et *Mme Van Weert (VU&ID — Chambre)* déclarent que leurs groupes respectifs estiment que cela est souhaitable.

3. Is, bij niet-verplichte deelname, een opkomstdrempel vereist om de resultaten in aanmerking te nemen ?

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaart dat zulks volgens haar fractie vereist is.

Voorzitter De Decker (Senaat) deelt mee dat dit ook het standpunt van de PRL FDF MCC is.

De heer Somers (VLD — Kamer) pleit namens zijn fractie voor een lage opkomstdrempel, ook al bestaat die in sommige landen helemaal niet. Een hoge opkomstdrempel zou de doodsteek kunnen zijn van heel wat initiatieven. Omwille van de legitimiteit van een federaal referendum of federale volksraadpleging is niettemin een zekere opkomstdrempel vereist, die bijvoorbeeld 10 % kan bedragen. Dat percentage is evenwel bespreekbaar.

De heer Van der Maelen (Kamer) vraagt of het wetenschappelijk comité informatie heeft over opkomstdrempels in het buitenland. Hoe legitiem is een beslissing die voortvloeit uit een referendum waaraan slechts 10 % van de kiesgerechtigden deelneemt ?

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat in Zwitserland en in verschillende staten van de Verenigde Staten geen opkomstdrempel geldt. Ook als daar slechts 1 % van de bevolking aan het referendum deelneemt, is er een rechtsgeldig referendum. Er bestaan overigens rechtswetenschappelijke argumenten om die oplossing te verdedigen. Toch wenst de VLD rekening te houden met de bedenkingen over de legitimiteit van referenda met een dermate lage participatiegraad. Om die reden stelt de fractie voor de drempel voor federale referenda en volksraadplegingen op 10 % te leggen. Voor gewestelijke referenda en volksraadplegingen kan een andere drempel worden ingevoerd.

Indien 10 % van de kiesgerechtigden deelnemen aan een federaal referendum, gaat het om ongeveer 700 000 personen. Dat is toch een vrij massale mobilisatie die voldoende legitimiteit verschaft aan de uitslag van het referendum.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) deelt mee dat haar fractie voorstander is van een opkomstdrempel van 50 % van de kiesgerechtigden.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) verklaart dat haar fractie voorstander is van de opkomstplicht, waardoor de vraag naar een opkomstdrempel zonder voorwerp wordt.

De heer Paque (PSC — Kamer) sluit zich daarbij in naam van zijn fractie aan wat betreft de referenda. Voor volksraadplegingen zou daarentegen een opkomstdrempel moeten gelden van 5 %.

Professor Billiet merkt op dat, in geval van een opkomstdrempel van 10 % van de kiesgerechtigden, 5 % van de kiezers beslist of een voorstel wordt aanvaard of

3. En cas de participation facultative, faut-il fixer un taux de participation minimum pour qu'il soit tenu compte des résultats ?

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclare que son groupe estime que cela s'impose.

M. De Decker (Sénat), président, déclare que tel est également le point de vue du PRL FDF MCC.

M. Somers (VLD — Chambre) plaide au nom de son groupe en faveur d'un seuil de participation peu élevé, même si un tel seuil n'existe absolument pas dans certains pays. Un seuil de participation élevé pourrait tuer dans l'œuf de nombreuses initiatives. Un certain seuil de participation, qui pourrait par exemple être de 10 %, est néanmoins requis pour assurer la légitimité d'un référendum fédéral ou d'une consultation populaire fédérale. Ce pourcentage est cependant négociable.

M. Van der Maelen (Chambre) demande si le comité scientifique dispose d'informations concernant les seuils de participation à l'étranger. Dans quelle mesure une décision découlant d'un référendum auquel ont pris part 10 % seulement des personnes admises à participer est-elle légitime ?

M. Somers (VLD — Chambre) déclare qu'en Suisse et dans différents États des États-Unis, il n'existe pas de seuil de participation. Même si 1 % seulement de la population de ces États prend part à un référendum, celui-ci est valable en droit. Il existe d'ailleurs des arguments juridiques qui plaident en faveur d'une telle option. Le VLD entend cependant tenir compte des réserves concernant la légitimité de référendums présentant un taux de participation aussi peu élevé. Aussi le groupe VLD propose-t-il de fixer à 10 % le seuil de participation afférent aux référendums et aux consultations populaires organisés au niveau fédéral. Un autre seuil pourrait être instauré pour les consultations populaires et les référendums régionaux.

Si 10 % des personnes admises à participer prennent part à un référendum fédéral, cela signifie que le nombre de participants est de quelque 700 000. C'est là une mobilisation relativement massive qui confère une légitimité suffisante au résultat du référendum.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) fait savoir que son groupe est favorable à un seuil de participation fixé à 50 % des personnes admises à participer.

Mme Douifi (SP — Chambre) déclare que son groupe considère que la participation doit être obligatoire, de sorte que la demande d'instaurer un seuil de participation devient sans objet.

M. Paque (PSC — Chambre) souscrit, au nom de son groupe, à cette déclaration pour ce qui est des référendums. Le seuil de participation devrait par contre être fixé à 5 % pour les consultations populaires.

Le professeur Billiet fait observer que si le quorum de participation est de 10 %, 5 % des participants décident si une proposition est adoptée ou rejetée. Cela signifie

verworpen. Dat betekent dat men een wel zeer groot gewicht toekent aan de stem van 5 % van de kiesgerechtigden. Hoe verenigt men dat standpunt met de oproep om bij verkiezingen een kiesdrempel van 5 % in te bouwen ?

Een opkomstdrempel van 10 % is zeer laag. Het maakt uiteraard al enig verschil indien men geen volvoering neemt met een opkomst van 10 % van de kiesgerechtigden, maar pas met een uitslag die door 10 % van de kiesgerechtigden wordt gesteund.

De vergelijking met de Verenigde Staten is niet helemaal sluitend, aangezien de VS geen referendum of volksraadpleging kennen op federaal niveau, doch alleen op het niveau van sommige deelstaten. Daardoor worden heel wat belangrijke bevoegdheden uitgesloten van referenda of volksraadplegingen. Zwitserland kent dan weer een lange traditie van referenda.

Al is het interessant na te gaan welke opkomstdrempels in het buitenland worden gehanteerd, toch lijkt het zinnvoller eens te onderzoeken hoe het met de feitelijke opkomst in die landen gesteld is. Daaruit zou kunnen blijken welke maatstaven inzake opkomst redelijk zijn.

Professor Delwit is van oordeel dat de keuze duidelijk is : ofwel opteert men voor een vrij hoge opkomstdrempel, bijvoorbeeld 50 % zoals in Italië, ofwel voert men helemaal geen opkomstdrempel in, zoals in Zwitserland of in sommige Amerikaanse deelstaten.

Een opkomstdrempel van 10 % heeft niet veel zin. Wie vanuit een bekommernis voor de legitimiteit van de uitslag een opkomstdrempel instelt, kiest beter meteen voor een drempel van 50 %. Indien men immers van oordeel is dat de legitimiteit van de uitslag afhankelijk is van de opkomst, lijkt ook een opkomst van 10 % weinig legitimiteit aan de uitslag te verschaffen.

Beide opties vertonen evenwel voor- en nadelen, zoals de buitenlandse voorbeelden getuigen. Frankrijk kent geen opkomstdrempel. Enkele maanden geleden organiseerde Frankrijk een referendum over de vervanging van het zevenjarige mandaat van de president door een vijfjarig mandaat. De draagwijdte van die hervorming kan men moeilijk onderschatten : in wezen betekent zij de overgang van een presidentieel naar een parlementair regime. Welnu, ondanks het onbetwistbare belang van de vraag nam slechts 30 % van de kiesgerechtigden aan het referendum deel. De eigenlijke beslissing — ja aan de hervorming — werd genomen door slechts 24 % van de kiesgerechtigden. Drie kwart van de kiesgerechtigden heeft zich dus niet uitgesproken of stemde tegen de voorgestelde hervorming. Dit is de zwakte van een systeem dat geen opkomstdrempel kent.

Italië kent een opkomstdrempel van 50 %. Ruim een jaar geleden organiseerde Italië een referendum over de overgang van een gemengd kiesstelsel naar een meerderheidsstelsel. De tegenstanders van het voorstel

que l'on accorde un poids énorme au vote de 5 % des participants. Comment concilier ce point de vue avec l'appel à instaurer un seuil de participation de 5 % lors des élections ?

Un quorum de participation de 10 % est très bas. En effet, cela fait déjà une certaine différence si l'on ne se satisfait pas d'un taux de participation de 10 %, mais bien d'un résultat qui a l'appui de 10 % des participants.

La comparaison avec les États-Unis n'est pas tout à fait concluante, étant donné que ce pays ne connaît pas le référendum ou la consultation populaire au niveau fédéral, mais uniquement au niveau de certains États. Il s'ensuit que de nombreuses compétences importantes ne peuvent pas faire l'objet de référendums ou de consultations populaires. La Suisse a par contre une longue tradition en matière de référendum.

Même s'il est intéressant d'examiner quels sont les quorums de participation appliqués à l'étranger, il paraît toutefois plus utile d'examiner ce qu'il en est réellement de la participation dans ces pays. Cela pourrait fournir des indications au sujet des normes de participation qu'il serait raisonnable d'adopter.

Le professeur Delwit estime que le choix est clair : ou bien on opte pour un quorum de participation assez élevé, par exemple de 50 % comme en Italie, ou bien on n'instaure aucun seuil de participation, comme en Suisse ou dans certains États américains.

Cela n'a guère de sens d'instaurer un quorum de participation de 10 %. Si l'on instaure un seuil de participation dans le souci de conférer une légitimité au résultat, il est préférable de placer la barre à 50 %. Si l'on estime en effet que la légitimité du résultat dépend du taux de participation, il semble également qu'un quorum de 10 % ne confère guère de légitimité au résultat.

Les deux options présentent toutefois des avantages et des inconvénients, comme le montrent les exemples étrangers. En France, il n'y a pas de quorum de participation. Il y a quelques mois, on y a organisé un référendum sur le remplacement du septennat par le quinquennat. On peut difficilement sous-estimer l'importance de cette réforme : il s'agit en fait de passer d'un régime présidentiel à un régime parlementaire. Or, en dépit de l'importance incontestable de la question, le taux de participation n'a été que de 30 %. La décision proprement dite — « oui » à la réforme — n'a été prise que par 24 % des personnes admises à participer. Trois quarts des personnes admises à participer ne se sont donc pas prononcées ou ont voté contre la réforme. C'est la faiblesse d'un système qui ne prévoit pas de quorum de participation.

En Italie, le quorum de participation est de 50 %. Il y a plus d'un an, l'Italie a organisé un référendum sur le passage d'un système électoral mixte à un système majoritaire. Les opposants à la proposition ont appelé

riepen de kiezers op niet aan het referendum deel te nemen. Met succes, want de opkomstdrempel werd niet gehaald. Dit is onmiskenbaar een zwakte van een systeem dat een hoge opkomstdrempel kent. Kortom, beide systemen hebben hun eigen nadelen.

De heer Somers (VLD — Kamer) kan de argumenten van professor Delwit bijtreden. Indien de legitimiteit van de uitslag inderdaad wordt afgemeten aan de opkomst, kan men pleiten voor een hogere opkomstdrempel. Is een opkomstdrempel van 50 % dan wel hoog genoeg? In dat geval wordt de uitslag van het referendum immers nog steeds bepaald door 26 % van het kiezerskorps. De logica van die denkpiste leidt uiteindelijk naar een pleidooi voor de opkomstplicht.

Is die benadering van de directe democratie — met de nadruk op de band tussen legitimiteit en opkomst — niet al te zeer getekend door de eigen Belgische politieke cultuur? Het zou nuttig zijn indien het wetenschappelijk comité meer gedetailleerde informatie kon verschaffen over de opkomstdrempel in het buitenland, zowel over de wettelijke regeling ervan als over de gevolgen in de praktijk. Ook Beieren kent volgens de spreker geen opkomstdrempel. Die rechtsvergelijkende oefening kan duidelijk maken welke verspreiding en toepassingsvormen de opkomstdrempel zoal kent. Misschien zal men tot de bevinding komen dat de opkomstdrempel een veeleer uitzonderlijke techniek is.

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) vraagt of de opkomstdrempel van 50 % in Italië vaak wordt gehaald.

Professor Delwit verklaart dat de participatie aan de referenda in Italië gestaag afneemt.

Over het algemeen blijft het referendum een vrij uitzonderlijke techniek van directe democratie. In Oost- en Centraal-Europa wordt slechts hoogst zelden gebruik gemaakt van het referendum. In enkele gevallen werd wel een referendum georganiseerd over bijvoorbeeld een nieuwe Grondwet of de aansluiting bij de NAVO.

Ook in West-Europa blijft het referendum eerder een rareiteit. Veelal wordt ervan gebruik gemaakt om Europese vraagstukken te beslechten. Zwitserland en Italië zijn de twee notoire uitzonderingen. Beide landen kennen echter een tanende participatie aan de referenda. Italië organiseert bovendien vaak gelijktijdig verschillende referenda, wat al evenmin bevorderlijk is voor de participatie. Bij de laatste referenda werd de opkomstdrempel niet meer gehaald.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) herinnert eraan dat de aantrekkingskracht van de directe democratie erin bestaat dat zij een alternatief contact met de burger tot stand brengt. Dat is de essentiële meerwaarde van de directe democratie. Het debat over de opkomstdrempel is belangrijk, maar niet cruciaal. Even-

les électeurs à ne pas participer au référendum. Leur appel a été entendu, puisque le quorum de participation n'a pas été atteint. Cela prouve incontestablement la faiblesse d'un système qui prévoit un quorum de participation élevé.

M. Somers (VLD — Chambre) peut se ranger aux arguments avancés par le professeur Delwit. Si la légitimité du résultat se mesure effectivement au taux de participation, on peut préconiser un seuil de participation plus élevé. Un seuil de participation de 50 % est-il alors suffisamment élevé? Dans ce cas de figure, le résultat du référendum est en effet toujours déterminé par 26 % des participants. La logique qui sous-tend ce raisonnement débouche en définitive sur un plaidoyer en faveur de la participation obligatoire.

Cette conception de la démocratie directe — axée sur le lien entre légitimité et participation — n'est-elle pas trop marquée par la culture politique belge? Il serait utile que le comité scientifique rassemble des informations plus détaillées sur le seuil de participation à l'étranger, informations concernant tant la manière dont ce point est réglé par la loi que les conséquences pratiques. Selon l'intervenant, la Bavière n'applique pas non plus de seuil de participation. Cet exercice de droit comparé permettra de savoir où et sous quelles formes est appliqué le seuil de participation. Peut-être arrivera-t-on à la constatation que le seuil de participation est une technique à laquelle on a assez rarement recours.

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) demande si le seuil de participation de 50 % est souvent atteint en Italie.

Le professeur Delwit précise que le taux de participation aux référendums ne cesse de diminuer en Italie.

En général, le référendum reste un instrument de démocratie directe plutôt occasionnel. Il est extrêmement rare qu'un référendum soit organisé en Europe centrale ou orientale. Il est néanmoins arrivé quelques fois qu'un référendum soit organisé, par exemple à propos de l'adoption d'une nouvelle Constitution ou de l'adhésion à l'OTAN.

En Europe occidentale aussi, les référendums restent plutôt rares et ils sont généralement organisés pour permettre aux États de prendre attitude sur des questions européennes. La Suisse et l'Italie constituent les deux exceptions notoires, mais la participation aux référendums diminue dans les deux pays. En outre, l'Italie organise souvent plusieurs référendums simultanément, ce qui est préjudiciable à la participation. Le seuil de participation n'y a plus été atteint lors des derniers référendums.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) rappelle que l'attrait de la démocratie directe tient au fait qu'elle suscite un contact alternatif entre le politique et le citoyen. Tel est du reste l'atout essentiel de la démocratie directe. Le débat sur le seuil de participation est important, mais pas crucial. On peut éventuellement prévoir

tueel kan men bepalen dat een referendum slechts bindend is wanneer de opkomstdrempel wordt bereikt.

Professor Delwit vreest dat dit moeilijk haalbaar is.

In de politologische literatuur worden vaak twee factoren geciteerd die de deelname aan referenda en volksraadplegingen gunstig plegen te beïnvloeden. Vooreerst neemt de deelname toe naarmate het debat meer gepolemiseerd is. Daarnaast wordt de deelname ook bevorderd indien de politieke partijen een duidelijk standpunt over de voorgelegde vraag innemen. Wanneer de politieke partijen daarentegen geen standpunt innemen of wanneer hun standpunten een grote mate van overeenstemming vertonen, nemen minder mensen deel aan het referendum of de volksraadpleging.

Een geringe deelname betekent meestal dat een grote meerderheid het voorgelegde voorstel steunt. Een grote deelname mondt vaak uit in een spannende tweestrijd.

Professor Verdussen herinnert eraan dat een strekking binnen het wetenschappelijk comité ervoor pleit geen onderscheid te maken tussen het referendum en de volksraadpleging, omdat een volksraadpleging in feite een bindende kracht heeft. Het onderscheid is dus louter fictief. Het is dan ook weinig relevant om de bindende kracht van het referendum afhankelijk te maken van de opkomst.

Professor Billiet verwijst naar de bijlage I.B. bij het advies van het wetenschappelijk comité. Tabel 1 (blz. 98) geeft de gemiddelde opkomst weer bij nationale referenda in Europese landen tussen 1990 en 1999. De opkomst bij referenda ligt gemiddeld zo'n 10 % tot 20 % lager dan de opkomst bij verkiezingen.

De tabel leert onder meer dat de gemiddelde opkomst varieert tussen 32 % en 89 %. Die cijfers zijn echter weinig verhelderend. De gemiddelden werden immers berekend over een periode van tien jaar. Bovendien hadden de betrokken referenda betrekking op een breed scala van uiteenlopende onderwerpen. Een meer gerichte analyse kan uitwijzen welke referenda leidden tot een lage opkomst en op welke onderwerpen die referenda betrekking hadden.

3a. *Zo ja, is een participatiequorum vereist per deelgebied ?*

De heer Somers (VLD — Kamer) verklaart dat dit voor zijn fractie in beginsel niet vereist is. Voor referenda of volksraadplegingen over aangelegenheden die door de wetgevende Kamers slechts met een bijzondere meerderheid kunnen worden geregeld, moeten evenwel soortgelijke regelingen worden uitgewerkt.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat voor volksraadplegingen een opkomstdrempel moet gelden van 5 % per kiescollege.

qu'un référendum ne sera contraignant que si le seuil de participation est atteint.

Le professeur Delwit craint que cela ne soit difficilement réalisable.

Les ouvrages de politologie citent souvent deux facteurs qui ont habituellement une influence positive sur la participation aux référendums et aux consultations populaires. Le taux de participation est tout d'abord d'autant plus élevé que le débat a pris un tour plus polémique. Il est également plus élevé si les partis politiques ont adopté une position claire sur la question qui est soumise aux participants. Si, par contre, les partis politiques ne prennent pas position ou si leurs points de vue présentent une grande similitude, le nombre de participants au référendum ou à la consultation populaire est moins élevé.

Une faible participation signifie généralement qu'une grande majorité des citoyens est favorable à la proposition soumise. Une forte participation débouche fréquemment sur un duel à l'issue incertaine.

Le professeur Verdussen rappelle que certains des membres du comité scientifique préconisent que l'on ne fasse aucune différence entre le référendum et la consultation populaire, étant donné que cette dernière possède en fait une force contraignante. La différence est donc purement fictive et cela n'a dès lors guère de sens de mesurer la force contraignante du référendum à l'aune du taux de participation.

Le professeur Billiet renvoie à l'annexe I.B. de l'avis du comité scientifique. Le tableau 1 (p. 98) indique la participation moyenne aux référendums nationaux dans les pays européens entre 1990 et 1999. La participation aux référendums est en moyenne de quelque 10 % à 20 % inférieure à la participation aux élections.

Il ressort entre autres du tableau que la participation moyenne varie de 32 % à 89 %. Ces chiffres ne sont toutefois guère éclairants. Les moyennes ont en effet été calculées sur une période de dix ans et, en outre, les référendums en question portaient sur un large éventail de thèmes. Une analyse plus ciblée pourrait indiquer quels sont les référendums pour lesquels on n'a enregistré qu'un faible taux de participation et sur quels thèmes ceux-ci portaient.

3a. *Dans l'affirmative, un quorum de participation doit-il être fixé pour chaque entité fédérée ?*

M. Somers (VLD — Chambre) déclare que son groupe n'en voit pas la nécessité. Ce genre de modalité devrait toutefois être prévu pour les référendums ou les consultations populaires portant sur des questions qui ne peuvent être réglées par les Chambres législatives que moyennant une majorité spéciale.

M. Paque (PSC — Chambre) estime qu'il faudrait instaurer un seuil de participation de 5 % par collège électoral.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat volgens hun fractie geen participatiequorum per deelgebied nodig is.

Voorzitter De Decker (Senaat) deelt mee dat er ook volgens de PRL FDF MCC geen behoefte is aan een participatiequorum per deelgebied.

3b. *Geldt een opkomstdrempel zowel voor volksraadplegingen als voor referenda ?*

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaren dat hun fractie dit wenselijk acht.

VI. — PARTICIPATIE EN MEERDERHEIDSQUORUM

Moeten mechanismen worden uitgewerkt ter bescherming van bepaalde groepen van de Belgische bevolking :

- een meerderheid in elk van de deelgebieden;
- een versterkte meerderheid in totaal;
- een « alarmbelprocedure » (blz. 70);

— *een verplichte parlementaire beraadslaging vooraleer een referendum/volksraadpleging over een « communautair » thema kan worden georganiseerd ?*

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) vraagt naar buitenlandse voorbeelden van beschermingsmechanismen ten aanzien van minderheidsgroepen. Wat wordt trouwens met « groepen » bedoeld in de nota ?

Professor Dujardin merkt op dat het in de Belgische context gaat over taalgroepen.

Professor Scholsem verwijst naar het Zwitsers voorbeeld, waarbij voor een grondwettelijk referendum een dubbele meerderheid wordt vereist : een meerderheid van de (totale) bevolking en een meerderheid van de kantons.

De heer Mahoux (PS — Senaat) merkt op dat, gezien het standpunt van zijn fractie over het referendum en de volksraadpleging op federaal niveau, het eigenlijk onmogelijk is te antwoorden op de vragen met betrekking tot de vereiste quora.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) merkt op dat de Zwitserse federatie, met 26 kantons, niet echt vergelijkbaar is met de Belgische federatie. Bestaat er in Canada een beschermingsmechanisme voor de Franstalige minderheid bij een federaal referendum ?

Vervolgens merkt hij op dat de idee van de waarborgen ter bescherming van minderheden begrijpelijk is : hij vraagt zich echter af of het niet mogelijk is om het

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclarent que leur groupe ne voit pas la nécessité de prévoir un quorum de participation par entité fédérée.

M. De Decker (Sénat), président, indique que le PRL FDF MCC ne voit pas non plus la nécessité de prévoir un quorum de participation par entité fédérée.

3b. *Doit-on fixer un quorum de participation aussi bien pour les consultations populaires que pour les référendums ?*

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclarent que leur groupe trouve cela souhaitable.

VI. — PARTICIPATION ET QUORUM DE MAJORITÉ

Faut-il créer des mécanismes de protection de certains groupes de la population belge :

- une majorité dans chaque entité fédérée;
- une majorité renforcée (de l'ensemble);
- une procédure de type « sonnette d'alarme » (p. 70);

— *un débat parlementaire obligatoire avant de pouvoir soumettre un thème « communautaire » à un référendum ou à une consultation populaire ?*

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) demande des exemples étrangers de mécanismes de protection des groupes minoritaires. Qu'entend-on, du reste, par « groupes » dans la note ?

Le professeur Dujardin fait observer que, dans le contexte belge, il s'agit de groupes linguistiques.

Le professeur Scholsem renvoie à l'exemple suisse. Dans le cas d'un référendum constitutionnel, une double majorité est requise : majorité de (l'ensemble de) la population et majorité des cantons.

M. Mahoux (PS — Sénat) fait observer que, compte tenu de la position de son groupe en ce qui concerne le référendum et l'initiative populaire au niveau fédéral, il lui est en fait impossible de répondre aux questions relatives aux quorums.

M. Van der Maelen (Chambre), président, fait observer que la Confédération helvétique, avec ses 26 cantons, n'est pas vraiment comparable à l'État fédéral belge. Existe-t-il, au Canada, un mécanisme de protection de la minorité francophone en cas de référendum fédéral ?

Il fait ensuite observer que l'idée d'instaurer des garanties destinées à protéger les minorités est compréhensible, encore qu'il se demande si le problème ne

probleem op te lossen via een goede formulering van de uitgesloten thema's.

Professor Delwit merkt op dat hierover in het wetenschappelijk comité heel wat is gediscuteerd. Persoonlijk denkt hij dat het onmogelijk is om *a priori*, in absolute termen en op een duidelijke manier af te lijnen welke thema's communautair zijn en welke niet. Men vergete niet dat het fenomeen van (taal) minderheden zich op verschillende gezagsniveaus voordoet. Op het niveau van de federatie is er een Franstalige minderheid, op het niveau van het Waalse Gewest is er een Duitstalige minderheid en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heb je een Nederlandstalige minderheid : het wordt zeer moeilijk om het probleem op een uniforme manier te regelen voor de verschillende niveaus. Hij besluit dan ook dat hier grote voorzichtigheid is geboden.

Professor Dujardin merkt op dat het advies van het wetenschappelijk comité hierover maar enkele bladzijden bevat, maar wellicht is dit het gedeelte van het advies waarover zowat de minste consensus tussen de professoren bestaat. Hij bevestigt dat elk thema vroeg of laat « communautair » kan worden. Het comité heeft de door de voorzitter aangehaalde piste onderzocht maar deze piste is niet vruchtbaar gebleken.

Professor Billiet merkt op dat deze kwestie ook samenhangt met de vraag tot op welk gezagsniveau de resultaten worden geteld en getoond (bij verkiezingen is dit traditioneel, op televisie en in de pers onder andere, tot op het niveau van de gemeente).

De heer Mahoux (PS — Senaat) merkt op dat de enige in aanmerking komende gezagsniveaus voor een referendum de gemeenten (eventueel ook de provincies) en maximaal de gewesten zijn.

Zo is het bijvoorbeeld in Brussel al onmogelijk om, zoals bij de verkiezingen, voor de deelnemers aan een referendum uit te maken tot welke gemeenschap ze behoren. Het is dus volgens hem onmogelijk om op het niveau van een gemeenschap een referendum te houden over een communautair thema.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) meent dat dit probleem zich alleen stelt voor de gemeenschappen. De « communautaire » thema's vallen uiteen in 2 categorieën : enerzijds die thema's waarvoor in de Grondwet een bijzondere meerderheid is vereist en anderzijds de « potentiële » communautaire thema's (zoals het reeds aangehaalde voorbeeld van de tabaksreclame, waarover Vlaanderen en Wallonië blijkbaar sterk uiteenlopende meningen hebben). Welnu, is het eigenlijk wel wenselijk om te voorzien in beschermingsmechanismen voor deze tweede soort thema's ?

De heer Somers (VLD — Kamer) ziet 3 mogelijke benaderingswijzen :

1. « een federaal referendum is uitgesloten wegens de typische federale structuur van België » (bipolair fe-

pouvait être résolu par une formulation adéquate des thèmes à exclure.

Le professeur Delwit fait observer qu'il y a eu de nombreuses discussions à ce sujet au sein du comité scientifique. Il estime personnellement qu'il est impossible de définir *a priori*, en termes absolus et de manière précise, les thèmes qui présentent ou non un caractère communautaire. Il ne faut pas perdre de vue que le phénomène des minorités (linguistiques) se manifeste à différents niveaux de pouvoir. À l'échelle de la fédération, il y a une minorité francophone; à l'échelle de la Région wallonne, il y a une minorité germanophone et, dans la Région de Bruxelles-Capitale, il y a une minorité néerlandophone : il est dès lors très difficile de résoudre le problème de façon uniforme pour les différents niveaux. Il conclut que la plus grande prudence est de mise en l'occurrence.

Le professeur Dujardin fait observer que l'avis du comité scientifique ne consacre que quelques pages à cette question, mais qu'il s'agit probablement de la partie de l'avis sur laquelle les avis sont les plus partagés. Il confirme que, tôt ou tard, chaque thème peut prendre une connotation « communautaire ». Le comité a examiné la piste suggérée par le président, mais celle-ci ne s'est pas avérée fructueuse.

Le professeur Billiet fait observer que cette question est également liée à celle de savoir jusqu'à quel niveau de pouvoir les résultats sont comptés et présentés (lors d'élections, ils le sont traditionnellement, notamment à la télévision et dans la presse, jusqu'au niveau communal).

M. Mahoux (PS — Sénat) fait observer que les seuls niveaux de pouvoir auxquels un référendum peut être organisé sont le niveau communal (éventuellement, provincial) et, tout au plus, le niveau régional.

C'est ainsi qu'à Bruxelles, il est impossible, comme lors des élections, de déterminer à quelle communauté appartiennent les personnes qui prennent part à un référendum. L'intervenant estime donc qu'il est impossible d'organiser un référendum sur un thème communautaire au niveau d'une communauté.

Le président, M. Van der Maelen (Chambre) estime que ce problème ne se pose qu'au niveau des communautés. Les thèmes « communautaires » se répartissent en deux catégories : d'une part, les thèmes pour lesquels une majorité spéciale est requise dans la Constitution et, d'autre part, les thèmes communautaires « potentiels » (comme celui, déjà évoqué, de la publicité pour les produits du tabac, au sujet de laquelle la Flandre et la Wallonie ont des opinions fort divergentes). Or, est-il en fait souhaitable de prévoir des mécanismes de protection pour cette seconde catégorie de thèmes ?

M. Somers (VLD — Chambre) estime que cette question peut faire l'objet de trois approches :

1. « un référendum fédéral est exclu en raison de la structure fédérale typique de la Belgique » (fédéralisme

deralisme). Eigelijk komt dit erop neer dat men stelt dat België een confederaal land is dat geen directe democratie verdraagt op federaal niveau. Dit lijkt de spreker een zeer gevaarlijke stelling en bovendien koren op de molen van de voorstanders van separatisme;

2. « een federaal referendum is mogelijk over alle thema's zonder dat er beschermingsmechanismen moeten worden ingebouwd voor de minderheden ». Dit standpunt vormt het andere uiterste en zou de gewone meerderheid laten spelen voor alle thema's, hetgeen niet het geval is in de Grondwet;

3. het zoeken van een middenweg tussen 1) en 2), met andere woorden de in België gegroeide communautaire evenwichten respecteren en vertalen naar de onderzochte mechanismen. Dan vallen de mogelijke thema's inderdaad uiteen in twee categorieën : voor de thema's waarvoor de Grondwet een bijzondere meerderheid vereist, dient dit vertaald in een beschermingsmechanisme voor het referendum; voor de andere thema's, zoals het aangehaalde voorbeeld van de tabaksreclame of zoals de NMBS, zou het broze communautaire evenwicht dat in ons land is gegroeid, worden verstoord indien ook hier een beschermingsmechanisme zou worden ingevoerd en zodoende de Vlaamse meerderheid verder zou worden uitgehold. Er zijn volgens de spreker immers al voldoende uitzonderingen op de normale democratische « 50 + 1 »-regel. Indien men vaststelt dat een bepaald thema *de facto* toch ontsnapt aan de « 50 + 1 »-regel, zou het beter zijn om de bevoegdheid over dit thema over te dragen aan de deelgebieden, zoniet geeft men eens te meer een vetorecht aan de kleinste groep.

De heer Somers gaat vervolgens in op de eerste categorie thema's waarvoor vandaag in de Grondwet een bijzondere meerderheid is vereist. Voor Brussel stelt zich hier het probleem hoe uit te maken wie behoort tot de Vlaamse respectievelijk Franse taalgemeenschap. Hier ziet de spreker 2 mogelijkheden : ofwel volgt men hier de regeling die geldt voor de verkiezingen van het Europees Parlement, waarbij de kiezer opteert voor een bepaalde taalrol bij het uitbrengen van zijn stem. Ofwel houdt men voor het federale referendum alleen thema's over waarvoor geen bijzondere meerderheid vereist is.

De heer Mahoux (PS — Senaat) kan alleen concluderen dat op federaal niveau de democratie niet zal worden verbeterd door de besproken mechanismen. Ons land heeft er decennia over gedaan om te evolueren tot de huidige institutionele structuren, met bescherming van de minderheden. In België is op federaal niveau de vertegenwoordigde democratie blijkbaar de enige mogelijkheid. Hij voegt eraan toe, met betrekking tot het voorstel van de heer Somers, dat het identificeren van de kiezer

bipolaire). Cela revient en fait à dire que la Belgique est un pays confédéral qui ne tolère aucune démocratie directe au niveau fédéral. L'intervenant estime qu'il s'agit là d'une thèse très dangereuse qui apporte en outre de l'eau au moulin des partisans du séparatisme;

2. « un référendum fédéral est possible sur tous les thèmes sans qu'il faille prévoir des mécanismes de protection en faveur des minorités ». Ce point de vue constitue l'autre extrême et suppose que la majorité simple suffit pour tous les thèmes, contrairement à ce que prévoit la Constitution;

3. la recherche d'une solution intermédiaire entre 1) et 2), c'est-à-dire le respect des équilibres communautaires qui se sont établis en Belgique et leur traduction dans les mécanismes étudiés. Il va de soi, dans ce cas, que les thèmes possibles se répartissent en deux catégories : en ce qui concerne les thèmes pour lesquels la Constitution prévoit qu'une majorité spéciale est requise, cette exigence doit se traduire dans un mécanisme de protection en cas de référendum; en ce qui concerne les autres thèmes, tels que les exemples qui ont été cités, à savoir la publicité pour le tabac ou la SNCB, l'équilibre communautaire fragile qui s'est instauré dans notre pays serait perturbé si l'on prévoyait, dans ce cas également, un mécanisme de protection et que, ce faisant, l'on faisait encore davantage fi du fait que les Flamands sont majoritaires dans le pays. L'intervenant estime en effet qu'il y a déjà suffisamment d'exceptions à la règle démocratique normale du « 50 + 1 ». Il serait préférable, si l'on constate qu'un thème déterminé échappe quand même *de facto* à cette règle, de transférer la compétence relative à cette matière aux entités fédérées, faute de quoi on accorderait une fois de plus un droit de veto à la minorité.

M. Somers aborde ensuite la première catégorie de thèmes pour lesquels la Constitution exige actuellement une majorité spéciale. En ce qui concerne Bruxelles, le problème est de savoir comment déterminer si quelqu'un fait partie de la communauté linguistique française ou flamande. L'intervenant estime qu'il y a deux possibilités : ou bien on applique la réglementation en vigueur pour l'élection du Parlement européen, c'est-à-dire que l'électeur choisit un rôle linguistique déterminé pour exprimer son suffrage, ou bien on ne retient pour le référendum fédéral que les thèmes ne nécessitant pas une majorité spéciale.

M. Mahoux (PS — Sénat) ne peut qu'en conclure qu'au niveau fédéral, les mécanismes examinés ne renforceront pas la démocratie. Notre pays a mis des décennies pour créer ses structures institutionnelles actuelles, qui organisent une protection des minorités. En Belgique, la démocratie représentative est manifestement la seule forme de démocratie qui puisse se concevoir au niveau fédéral. Il ajoute, en ce qui concerne la proposition de M. Somers, que l'identification de l'élec-

bij het uitbrengen van diens stem, zou indruisen tegen het principe van het geheim van de stemming.

Professor Scholsem is van mening dat deze discussie in elk geval een zuiver politiek karakter heeft. Hij deelt evenwel niet de technische analyse van de heer Somers : het zogenaamd confederale karakter van België wordt tegengesproken door veel buitenlandse voorbeelden. Zo is in Duitsland een referendum alleen mogelijk op het niveau van de *Länder*; in de Verenigde Staten zijn zowel het referendum als de volksraadpleging op het niveau van de federatie uitgesloten.

Het geheim of de anonimiteit van de stemming wordt overigens niet noodzakelijk aangetast als de deelnemers in Brussel de keuze hebben tussen twee lijsten. Wel stelt zich hier het probleem dat verkiezingen en referenda/volksraadplegingen fundamenteel verschillen : het kiezen voor een bepaalde persoon of lijst is niet hetzelfde als de keuze tussen « ja » en « neen ».

Ten slotte benadrukt professor Scholsem dat er ook andere beschermingsmechanismen bestaan dan de bijzondere wet, bijvoorbeeld de alarmbelprocedure. Ook hier is echter de vraag hoe dit mechanisme kan worden omgezet naar de referendumprocedure.

De heer Somers (VLD — Kamer) begrijpt de opwerpingen van de heer Mahoux, maar herhaalt zijn standpunt. Hij merkt trouwens op dat in het Brusselse de anonimiteit wel kan worden gegarandeerd, hetgeen trouwens nu ook reeds gebeurt bij de Europese verkiezingen in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde. De feiten tonen aan dat dit helemaal niet hoeft neer te komen op de invoering van een subnationaliteit.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) vreest dat de posities van de heer Mahoux en de heer Somers niet verzoenbaar zijn. Hij nodigt vervolgens de fracties uit om systematisch hun antwoorden mee te delen voor punt VI.

De heer Paque (PSC — Kamer) antwoordt bevestigend op de vraag of mechanismen moeten worden uitgewerkt ter bescherming van bepaalde groepen van de Belgische bevolking. Hij vindt dat een meerderheid vereist is in elk van de deelgebieden, dat een versterkte meerderheid in totaal nodig is en dat bovendien moet worden voorzien in een alarmbelprocedure. Een verplichte parlementaire beraadslaging vooraleer een volksbevraging kan worden georganiseerd over een « communautair » thema lijkt hem eveneens aangewezen.

De heer Mahoux (PS — Senaat) stelt dat de vraag voor zijn fractie zonder voorwerp is in het licht van het algemene standpunt van zijn fractie.

De heer Somers (VLD — Kamer) stelt dat, als de volksbevraging zou gaan over materies die bij bijzondere meerderheidswet zijn geregeld, een bijzondere meerderheid in de volksbevraging vereist is. Eventueel kan ook worden overwogen in een alarmbelprocedure

teur lorsqu'il exprime son suffrage constituerait une violation du secret du vote.

Le professeur Scholsem estime que ce débat revêt en tout cas un caractère purement politique. Il ne partage toutefois pas l'analyse technique de M. Somers : le caractère « confédéral » de la Belgique est contredit par de nombreux exemples étrangers. C'est ainsi qu'en Allemagne, un référendum ne peut être organisé qu'au niveau des *Länder*, alors qu'aux États-Unis, tant le référendum que la consultation populaire sont exclus au niveau fédéral.

Par ailleurs, il ne sera pas forcément porté atteinte au secret ou à l'anonymat du vote si les participants ont le choix entre deux listes à Bruxelles. En revanche, la différence fondamentale qui existe entre des élections et des référendums/consultations populaires pose un problème dans la capitale : choisir une personne ou une liste donnée n'est pas choisir entre « oui » ou « non ».

Enfin, le professeur Scholsem souligne qu'il existe des mécanismes de protection autres que la loi spéciale, telle la procédure de la sonnette d'alarme. Ici aussi se pose toutefois la question de savoir comment ce mécanisme peut être appliqué à la procédure référendaire.

M. Somers (VLD — Chambre) comprend les objections de M. Mahoux, mais rappelle son point de vue. Il fait d'ailleurs observer que l'anonymat peut bel et bien être garanti dans la Région bruxelloise, comme il l'est du reste déjà dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvoorde lors des élections européennes. Les faits montrent que cet objectif peut être atteint sans que cela équivaille forcément à l'instauration d'une sous-nationalité.

M. Van der Maelen (Chambre) craint que les positions de M. Mahoux et de M. Somers soient inconciliables. Il invite ensuite les groupes à communiquer systématiquement leurs réponses au point VI.

M. Paque (PSC — Chambre) répond par l'affirmative à la question de savoir s'il convient de développer des mécanismes destinés à protéger certains groupes de la population belge. Il estime qu'il faut une majorité dans chacune des entités fédérées ainsi qu'une majorité renforcée dans l'ensemble du pays et qu'il convient en outre de prévoir une procédure de la sonnette d'alarme. Il lui paraît également opportun d'imposer un débat parlementaire avant qu'un questionnement populaire puisse être organisé sur un thème « communautaire ».

M. Mahoux (PS — Sénat) déclare qu'à la lumière du point de vue général adopté par son groupe, la question est sans objet pour celui-ci.

M. Somers (VLD — Chambre) estime que, lorsque le questionnement populaire porte sur des matières réglées par une loi adoptée à la majorité spéciale, une majorité spéciale est également requise pour le questionnement populaire. On peut éventuellement envisa-

te voorzien. Een verplichte parlementaire beraadslaging over « communautaire thema's » lijkt nuttig.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) antwoordt bevestigend op alle gestelde vragen (beschermingsmechanismen bepaalde groepen, meerderheid in elk deelgebied, alarmbelprocedure, verplichte parlementaire beraadslaging over communautaire thema's). Dit geldt echter enkel voor de aangelegenheden waarvoor nu al een bijzondere meerderheid vereist is.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verduidelijkt dat zij van oordeel was dat de vraag betrekking had op taalminderheden. Zij stelt dat haar fractie meent dat geen specifieke mechanismen ter bescherming van die minderheden nodig zijn. Er is geen meerderheid vereist in elk van de deelgebieden of een tweederde meerderheid in totaal, tenzij in de huidige situatie al een bijzondere meerderheid vereist is. Een voorafgaandelijk parlementair debat over communautaire thema's lijkt wel aangevoelen.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) antwoordt ontkennend op alle gestelde vragen : er moeten geen specifieke beschermingsmechanismen worden uitgewerkt. Een bijzondere meerderheid is enkel vereist indien dezelfde meerderheid ook nodig is voor de gewone wetgeving. Een voorafgaande parlementaire beraadslaging mag plaatsvinden, maar er kan geen sprake zijn van een parlementair vetorecht tegen het houden van een referendum.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) antwoordt ontkennend op alle gestelde vragen. Zij wijst erop dat deze aangelegenheid ook op een andere manier kan worden geregeld, met name door de communautaire thema's uit te sluiten. Communautaire thema's zijn die waarvoor nu al een bijzondere meerderheid vereist is.

De Vlaams Blok fractie, niet vertegenwoordigd in commissie, diende een schriftelijke nota in. De fractie antwoordt ontkennend op de gestelde vragen : er moeten geen beschermingsmechanismen worden uitgebouwd.

VII. — UITGAVEN

— *Vinden de fracties dat moet worden voorzien in een wettelijk kader voor de campagnes in verband met referenda en volksraadplegingen ?*

— *Moeten de verkiezingsuitgaven worden beperkt ?*

— *Kan het voorbeeld van Québec als model dienen ?*

Mevrouw Genot (Ecolo-Agalev — Kamer) stelt dat moet worden voorzien in een wettelijk kader voor de campagnes en dat de verkiezingsuitgaven moeten worden beperkt. Openbare financiering is aangewezen maar mag niet beperkt blijven tot politieke partijen. Het model

ger de prévoir une procédure de la sonnette d'alarme. Un débat parlementaire sur les « thèmes communautaires » paraît utile.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) répond par l'affirmative à toutes les questions posées (mécanismes de protection pour certains groupes, majorité dans chaque entité fédérée, procédure de la sonnette d'alarme, débat parlementaire obligatoire sur les thèmes communautaires). Cela ne vaut toutefois que pour les matières qui requièrent déjà une majorité spéciale.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) précise que, dans son esprit, la question portait sur les minorités linguistiques. Elle souligne que son groupe estime qu'il n'est pas nécessaire de prévoir des mécanismes spécifiques pour protéger ces minorités. Il ne faut pas de majorité dans chacune des entités fédérées, ni de majorité des deux tiers pour l'ensemble du pays, sauf si une telle majorité spéciale est déjà requise actuellement. Il paraît toutefois indiqué d'organiser un débat parlementaire préalable sur les thèmes communautaires.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) répond par la négative à toutes les questions posées : il ne faut pas prévoir de mécanismes de protection spécifiques. Une majorité spéciale est uniquement requise si la même majorité est aussi requise pour la législation ordinaire. Un débat parlementaire préalable peut avoir lieu, mais le Parlement ne peut opposer son veto à l'organisation d'un référendum.

Mme Douifi (SP — Chambre) répond par la négative à toutes les questions posées. Elle attire l'attention sur le fait que cette matière peut aussi être réglée d'une autre manière, à savoir en excluant les thèmes communautaires. Les thèmes communautaires sont ceux pour lesquels une majorité spéciale est déjà requise à l'heure actuelle.

Le groupe *Vlaams Blok*, qui n'est pas représenté au sein de la commission, a déposé une note écrite. Il répond par la négative aux questions posées : il ne faut pas prévoir de mécanismes de protection.

VII. — DÉPENSES

— *Les groupes politiques estiment-ils qu'il faut prévoir un cadre légal pour les campagnes relatives aux référendums et aux consultations populaires ?*

— *Les dépenses électorales doivent-elles être limitées ?*

— *L'exemple du Québec peut-il servir de modèle ?*

Mme Genot (Ecolo-Agalev — Chambre) estime qu'il faut prévoir un cadre légal pour les campagnes et que les dépenses électorales doivent être limitées. Il s'indique de prévoir un financement public, mais celui-ci ne peut pas se limiter aux partis politiques. L'exemple du

van Quebec is interessant maar men moet voorzichtig zijn en eerst nagaan of het wel toepasbaar is in België.

De heer Paque (PSC — Kamer) is van mening dat een zeer strikt wettelijk kader vereist is inzake geldbesteding en campagnes. Hij wijst er echter op dat het uiterst moeilijk is een controle te organiseren in verband met de financiering. Hoe kan bijvoorbeeld een campagne via internet worden gecontroleerd ?

Volgens *de heer Mahoux (PS — Senaat)* is het evident dat een wettelijk kader nodig is. Er moet worden gestreefd naar een vermindering van de verkiezingsuitgaven.

Mevrouw De Permentier (PRL FDF MCC — Kamer) verwijst naar de schriftelijke nota waaruit blijkt dat een wettelijk kader vereist is.

De heer Somers (VLD — Kamer) is eveneens van mening dat een wettelijk kader moet worden uitgebouwd en dat de verkiezingsuitgaven moeten worden beperkt. Het model van Quebec kan eventueel nuttig blijken.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) deelt de opvatting dat een wettelijk kader een vereiste is. De verkiezingsuitgaven moeten worden beperkt. Het voorbeeld van Quebec kan worden bekeken, maar moet worden vertaald naar de Belgische context.

Voor de VU&ID-fractie wordt verwezen naar de schriftelijke nota, waaruit blijkt dat op de vragen bevestigend wordt geantwoord. Enkel de vraag over het systeem in Quebec werd niet beantwoord.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) antwoordt bevestigend op alle gestelde vragen.

De heer Paque (PSC — Kamer) vraagt het wetenschappelijk comité hoe de controle van de uitgaven naar aanleiding van een referendum in Quebec wordt georganiseerd.

Professor Dumont deelt mee dat het comité de precieze regeling nog niet heeft onderzocht, maar dat, algemeen gesteld, een evenwicht moet worden gezocht tussen de vrijheid van meningsuiting en een reglementering die gelijkheid nastreeft inzake verkiezingsuitgaven. Hij is van mening dat het systeem dat wordt gehanteerd in Quebec niet direct transposeerbaar is in België. Het gaat gewoon om een inspiratiebron.

De heer Mahoux (PS — Senaat) stelt een vraag in verband met de constitutieve autonomie van de deelgebieden. Kan op gewestelijk niveau worden beslist tot de invoering van een referendum ?

Professor Dumont antwoordt dat de constitutieve autonomie slaat op de organisatie en de werking van de Parlementen en de regeringen van de deelgebieden. Het is uitgesloten dat de deelgebieden op die manier een referendum zouden invoeren. Dit laatste is enkel mogelijk via een herziening van de Grondwet en de bijzondere wetten.

De heer Mahoux (PS — Senaat) stelt dat het interessant zou zijn de mening te kennen van alle leden van

Québec est intéressant, mais il faut faire preuve de prudence et examiner d'abord s'il serait possible d'appliquer ce système en Belgique.

M. Paque (PSC — Chambre) estime qu'un cadre légal très strict s'impose pour l'affectation des fonds et les campagnes. Il fait toutefois observer qu'il est extrêmement difficile d'exercer un contrôle sur le financement. Comment pourrait-on, par exemple, contrôler une campagne menée sur l'internet ?

Selon *M. Mahoux (PS — Sénat)*, il est évident qu'un cadre légal s'impose. Il faut s'efforcer de réduire les dépenses électorales.

Mme De Permentier (PRL FDF MCC — Chambre) renvoie à la note écrite, dont il ressort qu'un cadre légal est nécessaire.

M. Somers (VLD — Chambre) estime également qu'il faut élaborer un cadre légal et limiter les dépenses électorales. Le modèle québécois pourrait s'avérer utile.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) considère également qu'il faut absolument créer un cadre légal et limiter les dépenses électorales. Le modèle québécois peut servir de base à la réflexion mais il faut l'adapter aux réalités belges.

Le groupe VU&ID renvoie à la note écrite. Le groupe a répondu par l'affirmative à toutes les questions, mais n'a pas répondu à celle relative au système québécois.

Mme Douifi (SP — Chambre) répond par l'affirmative à toutes les questions.

M. Paque (PSC — Chambre) demande au comité scientifique comment est organisé au Québec le contrôle des dépenses électorales engagées à l'occasion d'un référendum.

Le professeur Dumont signale que le comité n'a pas encore étudié le système dans ses moindres détails, mais que, d'une manière générale, il faut rechercher un équilibre entre la liberté d'expression et une réglementation soucieuse d'égalité en matière de dépenses électorales. Il estime que le système utilisé au Québec n'est pas directement transposable en Belgique. Il s'agit seulement d'une source d'inspiration utile.

M. Mahoux (PS — Sénat) pose une question concernant l'autonomie constitutive des entités fédérées. L'instauration du référendum peut-elle être décidée au niveau régional ?

Le professeur Dumont répond que l'autonomie constitutive concerne l'organisation et le fonctionnement des Parlements et des gouvernements des entités fédérées. Il est exclu que les entités fédérées instaurent le référendum par ce biais. Cela requiert une révision de la Constitution et des lois spéciales.

M. Mahoux (PS — Sénat) estime qu'il serait intéressant de connaître l'avis de tous les membres du comité

het wetenschappelijk comité. Hij vraagt naar de implicaties van de regionalisering van de gemeente- en provinciewet. Kan een gemeentelijk referendum dan worden ingevoerd door de gewesten of moet daarvoor de Grondwet worden herzien ?

Professor Scholsem merkt op dat de Grondwet reeds werd gewijzigd om de gemeentelijke en de provinciale volksraadpleging mogelijk te maken. Alle experts zijn het erover eens dat voor de invoering van het lokale referendum een herziening van de Grondwet vereist is.

De heer Mahoux (PS — Senaat) herformuleert zijn vraag : zullen de gewesten, na de regionalisering van de gemeentewet, bevoegd zijn om de regels te bepalen inzake de organisatie van een volksraadpleging ?

Professor Dumont merkt op dat volgens hem de regionalisering van de gemeentewet in strijd is met artikel 162 van de Grondwet.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) verzoekt het wetenschappelijk comité deze vragen te bestuderen, in het licht van het zogenoemde Lambermont-akkoord.

VIII. — VOORLICHTINGSCAMPAGNE

Is een voorlichtingscampagne vereist ?

- door de overheid verstrekte informatie (overheidsbrochure);
- standpuntennota's van de voor- en tegenstanders;
- informatie van politieke partijen.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) stelt dat een voorlichtingscampagne vereist is. In een brochure moet de overheid informatie geven en moeten tevens de standpunten van de voor- en tegenstanders alsmede van de politieke partijen aan bod kunnen komen.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) sluit zich aan bij de stelling dat een voorlichtingscampagne nodig is. In een brochure moet de probleemstelling worden verduidelijkt. In een mediacampagne (radio/TV) moet bijkomende, objectieve informatie worden verstrekt. De informatie moet wervend en voor iedereen toegankelijk zijn. Ook politieke partijen moeten aan bod komen.

De heer Somers (VLD — Kamer) stelt dat een voorlichtingscampagne nodig is. De standpuntennota's van voor- en tegenstanders moeten aan bod komen. De standpunten van politieke partijen moeten worden weergegeven, maar ook andere maatschappelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld *Greenpeace*, moeten aan het debat kunnen deelnemen.

scientifique. Il s'enquiert des implications de la régionalisation des lois communale et provinciale. Un référendum communal peut-il être instauré par les régions ou faut-il, pour ce faire, réviser la Constitution ?

Le professeur Scholsem fait observer que la Constitution a d'ores et déjà été modifiée afin de permettre la consultation populaire aux niveaux communal et provincial. Tous les experts s'accordent à considérer que l'instauration du référendum au niveau local requiert une révision de la Constitution.

M. Mahoux (PS — Sénat) reformule sa question : les régions seront-elles habilitées à fixer les règles relatives à l'organisation d'une consultation populaire lorsque la loi communale aura été régionalisée ?

Le professeur Dumont estime que la régionalisation de la loi communale est contraire à l'article 162 de la Constitution.

Le président, M. Van der Maelen (Chambre), demande au comité scientifique d'examiner ces questions à la lumière de l'accord du Lambermont.

VIII. — CAMPAGNE D'INFORMATION

Une campagne d'information est-elle requise ?

- information diffusée par les autorités (brochure émanant des autorités);
- note précisant les positions des défenseurs et des opposants;
- information des partis politiques.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) estime qu'une campagne d'information est requise. Les autorités doivent fournir des informations par le biais d'une brochure, dans laquelle les partisans du oui et les partisans du non ainsi que les partis politiques doivent aussi pouvoir exposer leur point de vue.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) souscrit à la thèse selon laquelle une campagne d'information est nécessaire. La problématique doit être exposée dans une brochure. Des informations objectives complémentaires doivent être fournies dans le cadre d'une campagne médiatique (radio/TV)). Les informations doivent inciter la population à participer et être accessibles à tout un chacun. Les partis politiques doivent aussi pouvoir exposer leur point de vue.

M. Somers (VLD — Chambre) estime qu'une campagne d'information est nécessaire. Les notes exposant les points de vue des partisans du « oui » et des partisans du « non » doivent être présentées. Les partis politiques doivent faire connaître leur point de vue, mais d'autres organisations représentatives de la société civile, telles que *Greenpeace*, doivent pouvoir participer au débat.

Mevrouw De Permentier (PRL FDF MCC — Kamer) antwoordt bevestigend op alle vragen.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) antwoordt eveneens bevestigend. Zij wijst erop dat de overheid geen exclusiviteit mag hebben wat de informatieverstrekking betreft.

In de schriftelijke nota van de VU&ID fractie wordt gesteld dat een voorlichtingscampagne vereist is (overheidsbrochures).

In de schriftelijke nota van de Vlaams Blok fractie wordt ontkennend geantwoord op de vraag of een voorlichtingscampagne nodig is.

Professor Dujardin verduidelijkt dat er in het wetenschappelijk comité geen eensgezindheid bestond over de vraag of verenigingen en privé-personen zich kunnen mengen in het debat.

De heer Somers (VLD — Kamer) wijst erop dat niet alleen lokale referenda, maar ook bij federale referenda verenigingen een nuttige rol kunnen spelen. Hij geeft het voorbeeld van de federale wet op de tabaksreclame.

De heer Paque (PSC — Kamer) antwoordt bevestigend op de gestelde vragen. Het moet gaan om een officiële brochure, die minimaal één maand op voorhand wordt gepubliceerd en waarvan de inhoud voorafgaandelijk wordt goedgekeurd door een parlementaire assemblee, met een tweederde meerderheid.

IX. — **CONTROLE OP DE NADERE REGELS VOOR VOLKSBEVRAGINGEN**

1. Moet toezicht worden gehouden op de naleving van de nadere regels voor referenda en volksraadplegingen ?

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer), mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), de heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw De Permentier (PRL FDF MCC — Kamer), mevrouw Taelman (VLD — Senaat) en mevrouw Douifi (SP — Kamer) antwoorden namens hun fractie bevestigend op deze vraag.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat hun fractie deze vraag bevestigend beantwoordt.

1a. Zo ja, moet dit toezicht worden uitgeoefend door :

- een rechtscollege (Arbitragehof, Raad van State);
- de politieke organen (parlementaire assemblees);
- een onafhankelijk orgaan ?

Mevrouw Taelman (VLD — Senaat) en mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) delen mee dat hun fractie de voorkeur geeft aan een toezicht door een rechtscollege.

Mme De Permentier (PRL FDF MCC — Chambre) répond par l'affirmative à toutes les questions.

Mme Douifi (SP — Chambre) répond également par l'affirmative. Elle souligne que les autorités ne peuvent pas avoir l'exclusivité en matière de diffusion d'informations.

La note du groupe VU&ID souligne la nécessité d'organiser une campagne d'information (diffusion de brochures éditées par les autorités).

Dans sa note, le Vlaams Blok répond par la négative à la question de savoir si une campagne d'information est nécessaire.

Le professeur Dujardin précise que le comité scientifique n'a pu apporter de réponse unanime à la question de savoir si des associations et des personnes privées peuvent participer au débat.

M. Somers (VLD — Chambre) estime que les associations peuvent jouer un rôle utile non seulement dans le cadre des référendums locaux, mais aussi dans le cadre des référendums fédéraux. Il cite l'exemple de la loi fédérale interdisant la publicité pour le tabac.

M. Paque (PSC — Chambre) répond par l'affirmative aux questions posées. Il devra s'agir d'une brochure officielle, publiée au moins un mois à l'avance et dont le contenu sera préalablement approuvé par une assemblée parlementaire à la majorité des deux tiers.

IX. — **CONTRÔLE EXERCÉ SUR LES MODALITÉS DES QUESTIONNEMENTS POPULAIRES**

1. Faut-il prévoir un contrôle du respect des modalités des référendums et des consultations populaires ?

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre), Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre), Mme Schauvliege (CVP — Chambre), M. Paque (PSC — Chambre), Mme De Permentier (PRL FDF MCC — Chambre), Mme Taelman (VLD — Sénat) et Mme Douifi (SP — Chambre) répondent, au nom de leur groupe, par l'affirmative à cette question.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe répond par l'affirmative à cette question.

1a. Dans l'affirmative, ce contrôle doit-il être exercé par :

- une juridiction (Cour d'arbitrage ou Conseil d'État);
- les organes politiques (assemblees parlementaires);
- un organe indépendant ?

Mme Taelman (VLD — Sénat) et Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) font savoir que leur groupe préfère que ce contrôle soit exercé par une juridiction.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaart dat haar fractie kiest voor een preventieve grondwettigheidscontrole door het Arbitragehof.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) licht toe dat haar fractie het juridische toezicht en het toezicht op de vraagstelling wenst toe te vertrouwen aan een parlementaire commissie voor referenda en volksraadplegingen, eventueel uitgebreid met juristen en deskundigen inzake de vraagstelling.

Ook *mevrouw De Permentier (PRL FDF MCC — Kamer)* pleit namens haar fractie voor een toezicht door de politieke organen.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat de louter formele controle, bijvoorbeeld op het aantal handtekeningen, kan worden verricht door de diensten van de betrokken assemblee. De substantiële controle — op de eventueel uitgesloten thema's — moet vóór het referendum of de volksraadpleging worden verricht door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

De SP volgt, aldus *mevrouw Douifi (SP — Kamer)*, het advies van het wetenschappelijk comité voor wat betreft de formele controle. Dit betekent dat het formele toezicht aan een rechtscollege moet worden toevertrouwd. Het wetenschappelijk comité is verdeeld wat betreft de substantiële controle. De SP wenst dat de substantiële controle wordt verricht door een orgaan samengesteld uit politici, juristen en methodologen.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie de Raad van State het toezicht moet uitoefenen.

2. Is een preventieve grondwettigheidscontrole vereist of gebeurt de substantiële controle pas na het referendum of de volksraadpleging ?

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaart dat haar fractie een preventieve grondwettigheidscontrole verkiest. Het zou immers een klap zijn voor de democratie indien de gigantische inspanningen die met de organisatie van een referendum gepaard gaan, naderhand nutteloos zouden blijken als gevolg van een ongrondwettigheid van de goedgekeurde norm.

Ook Agalev-Ecolo verkiest, aldus *mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer)*, een preventieve grondwettigheidscontrole, uit vrees voor de nefaste uitwerking van een vernietiging van de uitslag van het referendum op het politieke engagement van de burger.

Diezelfde overwegingen geven ook voor de SP, zo verklaart *mevrouw Douifi (SP — Kamer)*, de doorslag om te opteren voor een preventief grondwettigheidstoezicht.

Ook *mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer)* pleit namens haar fractie voor een preventieve grondwettig-

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) déclare que son groupe préconise que la Cour d'arbitrage exerce un contrôle de constitutionnalité à titre préventif.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) précise que son groupe souhaite confier le soin d'exercer le contrôle juridique et le contrôle sur la formulation de la question à une commission parlementaire compétente pour les référendums et les consultations populaires, éventuellement élargie à des juristes et à des experts en matière de formulation de la question.

Mme De Permentier (PRL FDF MCC — Chambre) préconise au nom de son groupe que ce contrôle soit exercé par les organes politiques.

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que le contrôle purement formel, par exemple celui portant sur le nombre de signatures, pourrait être exercé par les services de l'assemblée concernée. Le contrôle substantiel — celui portant sur les thèmes éventuellement exclus — devrait, quant à lui, être exercé avant le référendum ou la consultation populaire par la section de législation du Conseil d'État.

Mme Douifi (SP — Chambre) précise que son groupe adhère à l'avis du comité scientifique en ce qui concerne le contrôle formel. Cela signifie que le contrôle formel doit être confié à une juridiction. Le comité scientifique est partagé en ce qui concerne le contrôle substantiel. Le SP souhaite que le contrôle substantiel soit exercé par un organe composé de politiques, de juristes et d'experts en méthodologie.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe estime que le contrôle doit être exercé par le Conseil d'État.

2. Faut-il un contrôle préventif de la constitutionnalité ou bien un contrôle substantiel postérieur au référendum ou à la consultation populaire suffit-il ?

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) précise que son groupe préconise un contrôle préventif de la constitutionnalité. Ce serait en effet un revers pour la démocratie si les efforts gigantesques déployés pour organiser un référendum devaient ultérieurement se révéler inutiles en raison de l'inconstitutionnalité de la norme approuvée.

Mme Grauwels (Agalev-Ecolo — Chambre) précise que son groupe est, lui aussi, partisan d'un contrôle préventif de la constitutionnalité, craignant l'effet négatif que l'annulation du résultat d'un référendum pourrait avoir sur l'engagement politique du citoyen.

Mme Douifi (SP — Chambre) explique que les mêmes considérations amènent son groupe à opter pour un contrôle préventif de la constitutionnalité.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) plaide également, au nom de son groupe, en faveur d'un contrôle

heidstoetsing. Dit mag echter niet beletten dat de burger na het referendum bij het Arbitragehof nog een beroep tot vernietiging van de betrokken norm kan instellen.

De heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw De Permentier (PRL FDF MCC — Kamer) en mevrouw Taelman (VLD — Senaat) spreken zich namens hun fractie eveneens uit voor een preventieve controle.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat hun fractie een preventieve grondwettigheidscontrole wenst.

3. Moet een onafhankelijke commissie toezicht uitoefenen op de vraagstelling ?

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) en mevrouw Taelman (VLD — Senaat) verklaren dat het niet aan een onafhankelijke commissie toekomt om toezicht uit te oefenen. Een dergelijk orgaan kan wel een advies formuleren, maar het blijft uiteindelijk een politieke verantwoordelijkheid om de vraagstelling vast te leggen. Het laatste woord komt toe aan de betrokken assemblee.

Mevrouw Grauwels (Agalev-Ecolo — Kamer) deelt mee dat haar fractie deze rol aan een parlementaire commissie wenst toe te bedelen.

Ook *mevrouw De Permentier (PRL FDF MCC — Kamer)* pleit namens haar fractie voor een toezicht door de politieke organen.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) geeft aan dat haar fractie die taak aan een onafhankelijk college van experts wenst toe te vertrouwen.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) deelt mee dat haar fractie het advies van het wetenschappelijk comité volgt en derhalve wenst dat de vraagverwoording getoetst wordt door een onafhankelijke commissie.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat de afdeling wetgeving van de Raad van State een college van experts moet benoemen dat met dit toezicht wordt belast.

De heren Ceder en D'haeseleer (Vlaams Blok — Senaat respectievelijk Kamer) delen schriftelijk mee dat volgens hun fractie een onafhankelijke commissie toezicht moet uitoefenen op de vraagstelling.

Mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat) vult aan dat de politieke verantwoordelijkheid om het referendum of de volksraadpleging al dan niet te laten plaatsvinden, berust bij het Parlement. Volgens de CVP kunnen derhalve zowel het Arbitragehof als een onafhankelijk college van experts een preventieve controle verrichten, maar hun tussenkomst heeft slechts de waarde van een advies. Ook indien het Arbitragehof een schending van de Grondwet vaststelt, kan het Parlement alsnog beslissen het referendum of de volksraadpleging toch te laten doorgaan.

préventif de la constitutionnalité. Cela ne doit toutefois pas empêcher que le citoyen puisse encore, après le référendum, saisir la Cour d'arbitrage d'un recours tendant à l'annulation de la norme concernée.

M. Paque (PSC — Chambre), Mme De Permentier (PRL FDF MCC — Chambre) et Mme Taelman (VLD — Sénat), s'exprimant au nom de leurs groupes respectifs, se disent également partisans d'un contrôle préventif.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que leur groupe souhaite un contrôle préventif de la constitutionnalité.

3. Une commission indépendante doit-elle contrôler la formulation de la question ?

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) et Mme Taelman (VLD — Sénat) estiment qu'il n'appartient pas à une commission indépendante d'exercer un contrôle. Un tel organe pourrait formuler un avis, mais la formulation de la question constitue en fin de compte une responsabilité politique. Le dernier mot revient à l'assemblée concernée.

Mme Grauwels (Ecolo-Agalev — Chambre) précise que son groupe souhaite que ce rôle soit confié à une commission parlementaire.

Mme De Permentier (PRL FDF MCC — Chambre) insiste elle aussi, au nom de son groupe, pour que le contrôle soit exercé par les organes politiques.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) souligne que son groupe souhaite que cette tâche soit confiée à un collège d'experts indépendant.

Mme Douifi (SP — Chambre) fait observer que son groupe suit l'avis du comité scientifique et souhaite dès lors que la formulation de la question soit contrôlée par une commission indépendante.

M. Paque (PSC — Chambre) estime que la section de législation du Conseil d'État doit nommer un collège d'experts, qui serait chargé de ce contrôle.

MM. Ceder et D'haeseleer (Vlaams Blok — respectivement Sénat et Chambre) font savoir par écrit que selon leur groupe, une commission indépendante doit exercer un contrôle sur la formulation de la question.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) précise que la responsabilité politique d'autoriser ou non l'organisation du référendum ou de la consultation populaire incombe au Parlement. Selon le CVP, la Cour d'arbitrage ou un collège d'experts indépendant peut dès lors exercer un contrôle préventif, mais leur intervention a uniquement valeur d'avis. Même si la Cour d'arbitrage constate une violation de la Constitution, le Parlement peut encore décider d'autoriser le référendum ou la consultation populaire.

Op verzoek van *voorzitter Van der Maelen (Kamer)* bevestigen de andere sprekers dat, volgens hun fractie, de tussenkomst van de hoger genoemde organen — Arbitragehof, Raad van State, onafhankelijke commissie, ... — bindend is.

Mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat) licht toe dat haar fractie een parallellisme beoogt met de gewone wetgevende procedure. Ook wanneer de afdeling wetgeving van de Raad van State van oordeel is dat een voorontwerp of voorstel van wet ongrondwettig is, gaat het slechts om een advies dat de wetgever naast zich kan neerleggen. Het Parlement behoudt zijn verantwoordelijkheid en neemt het risico dat de wet naderhand wordt vernietigd. De adviezen die door het Arbitragehof of het expertencollege worden gegeven, kunnen immers ook tegenstrijdig zijn of onduidelijkheden bevatten. Het standpunt van de CVP houdt dan ook in dat de burger na het referendum of de volksraadpleging alle rechtsmiddelen ter bestrijding van de aangenomen norm behoudt.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) merkt op dat het Arbitragehof geen adviesorgaan is, althans volgens de huidige regelgeving.

Professor Dujardin stelt vast dat de fracties zich eenparig uitspreken voor een preventief grondwettigheids-toezicht. In de huidige wetgevende procedure onderwerpt de afdeling wetgeving van de Raad van State de voorontwerpen en voorstellen van wet aan een grondwettigheidscontrole. De Raad van State is echter niet bevoegd om een wet te vernietigen.

Nu wordt onder meer voorgesteld dat het Arbitragehof een preventief grondwettigheidsonderzoek verricht, maar ook dat het zijn curatieve bevoegdheid behoudt. Men kan zich afvragen of het wel opportuun is dat hetzelfde orgaan in twee verschillende stadia van een procedure tussenkomt. Het Arbitragehof is overigens niet, zoals de Raad van State, opgedeeld in een afdeling wetgeving en een afdeling administratie. Bovendien is het Arbitragehof slechts bevoegd voor een beperkte grondwettigheidstoetsing. Het Hof kan slechts toetsen aan de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet en aan de bevoegdheidsverdelende regels. Wie het Arbitragehof wenst in te schakelen in een preventieve adviesprocedure, heeft echter wellicht een algemene grondwettigheidstoetsing voor ogen.

Het is ook essentieel dat de rechtsbescherming van de burger steeds dezelfde is, ongeacht het feit of de wet voortkomt uit een gewone wetgevende procedure dan wel uit een referendum. Wetten die voortvloeien uit referenda, moeten ook het voorwerp kunnen uitmaken van een vordering tot vernietiging of van een prejudiciële vraag.

De spreker pleit dan ook tegen de toekenning van een preventieve controlebevoegdheid aan het Arbitragehof.

À la demande du *président, M. Van der Maelen (Chambre)*, les autres intervenants confirment que, selon leur groupe politique, l'intervention des organes précités — Cour d'arbitrage, Conseil d'État, commission indépendante — est contraignante.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) précise que son groupe politique souhaite que l'on établisse un parallélisme avec la procédure législative normale. En effet, même si la section de législation du Conseil d'État estime qu'un avant-projet de loi ou une proposition de loi est anticonstitutionnelle, il ne s'agit que d'un avis dont le législateur peut ne pas tenir compte. Le Parlement conserve sa responsabilité et prend le risque de voir la loi annulée par la suite. Les avis rendus par la Cour d'arbitrage ou le collège d'experts peuvent en effet être contradictoires ou contenir des imprécisions. La position du CVP implique dès lors qu'après le référendum ou la consultation populaire, le citoyen puisse user de toutes les voies de recours pour attaquer la norme adoptée.

M. Van der Maelen (Chambre), président, fait observer que la Cour d'arbitrage n'est pas un organe consultatif, du moins dans l'état actuel de la législation.

Le professeur Dujardin constate que les groupes politiques se prononcent à l'unanimité en faveur d'un contrôle préventif de la constitutionnalité. Dans le cadre de la procédure législative actuelle, la section de législation du Conseil d'État contrôle la constitutionnalité des avant-projets et propositions de loi. Le Conseil d'État n'a toutefois pas le pouvoir d'annuler une loi.

Il est à présent proposé, entre autres, que la Cour d'arbitrage procède à un contrôle préventif de la constitutionnalité tout en gardant sa compétence curative. On peut se demander s'il est vraiment opportuun que le même organe intervienne à deux stades différents de la procédure. La Cour d'arbitrage n'est du reste pas composée, comme le Conseil d'État, d'une section de législation et d'une section d'administration. En outre, la Cour d'arbitrage n'est habilitée qu'à procéder à un contrôle limité de la constitutionnalité. La Cour ne peut vérifier que si les textes qui lui sont soumis sont conformes aux articles 10, 11 et 24 de la Constitution et aux règles répartitrices de compétences. Celui qui souhaite associer la Cour d'arbitrage à une procédure d'avis préventif envisage sans doute de lui conférer le pouvoir de procéder à un contrôle constitutionnel d'ordre général.

Il est également essentiel que la protection juridique du citoyen soit toujours identique, que la loi soit issue d'un référendum ou de la procédure législative ordinaire. Les lois issues de référendums doivent également pouvoir faire l'objet d'une action en annulation ou d'une question préjudicielle.

L'orateur préconise dès lors de ne pas accorder de pouvoir de contrôle préventif à la Cour d'arbitrage.

Professor Verdussen verklaart dat het laatste woord over de grondwettigheid van een wet heden bij het Arbitragehof berust. Om die reden werd in het wetenschappelijk comité voorgesteld om ook in het kader van een referendum het laatste woord aan het Arbitragehof toe te kennen. Het leek sommige leden van het comité evenwel aangewezen om het Arbitragehof reeds tussenbeide te laten komen in een vroege fase van de procedure. Immers, indien het Arbitragehof een wet zou vernietigen die voortvloeit uit een referendum, zou dit het vertrouwen van de publieke opinie in de democratie ernstig kunnen aantasten. De legitimiteit van het referendum als instrument van de directe democratie zou worden gehypothekeerd. Daarom moet de tussenkomst van het Hof, ook in geval van een preventief grondwettigheidsonderzoek, bindend zijn. Het Hof zou dus over een vetorecht moeten beschikken. Als men aan de tussenkomst van het Hof slechts de waarde van een advies zou toekennen, dan zou het ook na de uitvaardiging van de norm nog tussenbeide moeten kunnen komen en desnoods een vernietiging uitspreken.

Het zou in ieder geval juridisch incoherent zijn om twee categorieën van wetten te creëren : enerzijds wetten die onderworpen zijn aan een bindend grondwettigheidstoezicht door het Arbitragehof, en anderzijds wetten die dat niet zijn.

Professor Scholsem erkent dat de wet die voortvloeit uit een referendum, een wet is als alle andere. Artikel 142 van de Grondwet verleent aan het Arbitragehof de bevoegdheid om uitspraak te doen over de schending van bepaalde artikelen van de Grondwet door een wet, zonder enige vorm van onderscheid.

Er is een grondwetsherziening vereist om het Arbitragehof de bevoegdheid te verlenen in een vroegere fase van de wetgevende procedure tussenbeide te komen. Naar het oordeel van de spreker moet die preventieve tussenkomst van het Arbitragehof in ieder geval bindend zijn.

Vervolgens rijst de vraag of dergelijke wetten, waarin het Hof reeds preventief tussenbeide kwam, nadien nog ter vernietiging of via een prejudiciële vraag aan het Hof kunnen worden voorgelegd. Dit lijkt volgens de spreker het Hof in een bijna onmogelijke positie te plaatsen.

Men zou eventueel in de Grondwet of in een uitvoeringswet kunnen voorschrijven dat de wet die tot stand komt via een referendum, gedurende enige tijd niet kan worden gewijzigd door het Parlement. Dat is een techniek die in het buitenland wel eens wordt toegepast.

Mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat) blijft erbij dat een rechtscollege bezwaarlijk de politieke verantwoordelijkheid op zich kan nemen. Er is ongetwijfeld behoefte aan een advies, ook al omdat met de nodige deskundigheid moet worden nagegaan of de voor te leggen vraag geen inbreuk maakt op de bepalingen waarbij sommige aangelegenheden worden uitgesloten van

Le professeur Verdussen précise qu'à l'heure actuelle, c'est la Cour d'arbitrage qui a le dernier mot quant à la constitutionnalité d'une loi. C'est la raison pour laquelle le comité scientifique a proposé que la Cour d'arbitrage ait aussi le dernier mot dans le cadre d'un référendum. Certains membres du comité estimaient toutefois qu'il s'indiquait que la Cour d'arbitrage intervienne déjà à un stade précoce de la procédure. L'annulation, par la Cour d'arbitrage, d'une loi issue d'un référendum risquerait en effet d'ébranler gravement la confiance de la population dans la démocratie. La légitimité du référendum en tant qu'instrument de la démocratie directe serait remise en question. C'est pourquoi l'intervention de la Cour devrait avoir force obligatoire, y compris en cas de contrôle de constitutionnalité préventif. La Cour devrait donc disposer d'un droit de veto. Si l'on ne conférait qu'une valeur d'avis à l'intervention de la Cour, il faudrait alors qu'elle puisse encore intervenir après la promulgation de la norme et, le cas échéant, l'annuler.

Il serait en tout cas incohérent du point de vue juridique de créer deux catégories de lois : d'une part, les lois qui sont soumises à un contrôle de constitutionnalité contraignant de la part de la Cour d'arbitrage et, d'autre part, celles qui ne le sont pas.

Le professeur Scholsem reconnaît que la loi issue d'un référendum est une loi comme toutes les autres. L'article 142 de la Constitution confère à la Cour d'arbitrage le pouvoir de statuer sur la violation de certains articles de la Constitution par une loi, sans distinction aucune.

Une révision de la Constitution est nécessaire pour permettre à la Cour d'arbitrage d'intervenir plus tôt dans la procédure législative. L'intervenant estime que cette intervention préventive de la Cour d'arbitrage doit en tout état de cause être contraignante.

On peut ensuite se demander si de telles lois, ayant déjà fait l'objet d'une intervention préventive de la Cour, peuvent encore être soumises ultérieurement à la Cour en vue de leur annulation ou par le biais d'une question préjudicielle. L'intervenant estime que cela placerait la Cour dans une situation très délicate.

On pourrait éventuellement prévoir dans la Constitution ou dans une loi d'exécution qu'une loi issue d'un référendum ne peut, pendant un certain temps, être modifiée par le Parlement. Cette technique est quelquefois appliquée à l'étranger.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) maintient qu'une juridiction peut difficilement assumer la responsabilité politique. Un avis est sans conteste nécessaire, étant donné notamment qu'il faut vérifier, avec toute l'expertise requise, si la question à soumettre ne constitue pas une infraction aux dispositions excluant certaines matières des référendums. Le contrôle qui doit être

referenda. De controle die in de preventieve fase moet worden verricht, verschilt dus ook van de adviesopdracht die de Raad van State nu heeft en van het grondwettigheidstoezicht dat het Arbitragehof nu verricht.

Professor Dumont wijst op het belang van het onderscheid tussen een advies aan het Parlement over eventuele grondwettigheidsbezwaren en de jurisdictionele controle verricht door het Arbitragehof. Die laatste controle is juridisch bindend.

Uiteraard is een formule denkbaar waarbij de afdeling wetgeving van de Raad van State tussenkomt in de adviesfase die voorafgaat aan de beslissing om een referendum te houden en het Arbitragehof in een jurisdictionele fase *a posteriori*. De grote zwakheid van die formule schuilt echter precies in het feit dat het Arbitragehof eerst tussenkomt na de uitvaardiging van de wet. Dit betekent dat de zware procedure voor de organisatie van een referendum volledig werd afgewerkt en dat de bevolking zich massaal heeft verplaatst om haar mening te kennen te geven. Hoe moet men dan aan de publieke opinie uitleggen dat de hele procedure een maat voor niets was omdat de wet uiteindelijk strijdig met de Grondwet blijkt te zijn ?

Precies om die reden stellen een aantal leden van het wetenschappelijk comité voor om het Arbitragehof de bevoegdheid te verlenen een bindende uitspraak te doen over de grondwettigheid vóór de eigenlijke organisatie van het referendum.

Professor Verdussen voegt hieraan toe dat het Arbitragehof zich ook in die preventieve fase moet beperken tot een grondwettigheidstoezicht. Indien de thema's die uitgesloten zijn van een referendum, in de Grondwet zelf worden opgenomen, kan het Hof ook daarop toezien. Indien die uitsluitingen echter in een wet worden ingeschreven, kan het Hof niet controleren of de voorgestelde vraag die wet schendt.

Voorzitter De Decker (Senaat) vraagt of het wel redelijk is het Arbitragehof in de preventieve fase te betrekken. Uiteindelijk is de wet die via een referendum tot stand komt, geen andere norm dan een wet die de gewone parlementaire weg heeft gevolgd. Ook de wet die tot stand komt via een referendum, moet nadien aan het Arbitragehof kunnen worden voorgelegd. Dat wordt echter erg moeilijk als het Hof zich reeds in een vroegere fase over diezelfde norm heeft uitgesproken.

Professor Verdussen geeft aan dat het wetenschappelijk comité op dit punt geen eensgezind standpunt inneemt. Sommigen wensen de tussenkomst *a posteriori* van het Arbitragehof volledig uit te sluiten, anderen zijn van oordeel dat het Hof zich wel nog over dergelijke wetten moet kunnen buigen na een prejudiciële vraag, doch niet meer in het kader van het vernietigingscontentieux.

exercé dans la phase préventive diffère donc aussi de la mission d'avis dévolue actuellement au Conseil d'État ainsi que du contrôle de constitutionnalité que la Cour d'arbitrage exerce aujourd'hui.

Le professeur Dumont souligne qu'il est primordial d'opérer la distinction entre un avis donné au Parlement concernant d'éventuelles objections de constitutionnalité et le contrôle juridictionnel exercé par la Cour d'arbitrage. Ce dernier contrôle est en effet contraignant sur le plan juridique.

Il va de soi que l'on pourrait imaginer que la section de législation du Conseil d'État intervienne au cours de la phase d'avis antérieure à la décision d'organiser un référendum et la Cour d'arbitrage au cours d'une phase juridictionnelle ultérieure. Le grand défaut d'une telle formule réside toutefois précisément dans le fait que la Cour d'arbitrage n'intervient qu'après la promulgation de la loi, ce qui signifie que la lourde procédure qu'implique l'organisation d'un référendum est complètement achevée et que la population s'est déplacée en masse afin d'exprimer son opinion. Comment expliquer alors à l'opinion publique que toute cette procédure n'a servi à rien, puisque la loi est finalement jugée contraire à la Constitution ?

C'est précisément pour cette raison que certains membres du comité scientifique proposent de confier à la Cour d'arbitrage le pouvoir de rendre un arrêt contraignant sur la constitutionnalité avant que l'on organise le référendum.

Le professeur Verdussen ajoute que la Cour d'arbitrage devra également se borner à exercer un contrôle de constitutionnalité au cours de cette phase préventive. Si les thèmes ne pouvant faire l'objet d'un référendum sont mentionnés dans la Constitution même, la Cour d'arbitrage pourra également exercer un contrôle à ce niveau. Si les thèmes exclus sont mentionnés dans une loi, la Cour ne pourra pas contrôler si la question posée viole cette loi.

M. De Decker (Sénat), président, demande s'il est bien raisonnable d'associer la Cour d'arbitrage à la phase préventive. La loi issue d'un référendum est, en définitive, une norme qui ne diffère pas d'une loi qui a effectué le parcours parlementaire normal. La loi issue d'un référendum doit également pouvoir être soumise ultérieurement à la Cour d'arbitrage. Une telle loi pourra toutefois très difficilement être soumise à la Cour si celle-ci s'est déjà prononcée dans une phase antérieure sur cette même norme.

Le professeur Verdussen précise que le comité scientifique n'a pas adopté de point de vue unanime sur ce point. Certains souhaitent exclure totalement l'intervention *a posteriori* de la Cour d'arbitrage, tandis que d'autres estiment que la Cour doit encore pouvoir examiner de telles lois à la suite d'une question préjudicielle, mais plus dans le cadre du contentieux d'annulation.

Voorzitter De Decker (Senaat) vraagt of het dan niet veel eenvoudiger is het Arbitragehof niet te belasten met het preventieve grondwettigheidscontrole. Als men dat toevertrouwt aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, eventueel in verenigde kamers, kan het Arbitragehof zijn gewone rol blijven spelen.

Professor Dumont vreest dat dit kan uitdraaien op een pijnlijk conflict tussen de volkswil zoals die in het referendum tot uiting is gekomen, en het Arbitragehof dat die wilsuiting zou moeten vernietigen. Een wet die voortkomt uit een referendum, heeft een heel ander totstandkomingsproces achter de rug dan een wet die de gewone parlementaire procedure heeft gevolgd. Dat rechtvaardigt een andere behandeling in de grondwettigheidscontroles.

Professor Verdussen voegt hieraan toe dat de afdeling wetgeving van de Raad van State en het Arbitragehof de Grondwet niet noodzakelijk altijd op dezelfde wijze interpreteren.

Voorzitter De Decker (Senaat) merkt op dat een dergelijk conflict zich nu ook al kan voordoen.

Een wet die voortkomt uit een referendum, heeft inderdaad een andere voorgeschiedenis dan een gewone wet, maar dat volstaat niet om het Arbitragehof in een ongewone rol te dringen en om een wet die uit een referendum voortkomt, een onschendbaarheid toe te kennen die andere wetten niet hebben.

Professor Dujardin onderschrijft het voorstel om de afdeling wetgeving van de Raad van State te belasten met de preventieve controle. Dat biedt tevens het voordeel dat de voorgestelde vraag aan een volledig juridisch onderzoek kan worden onderworpen. De Raad kan in zijn grondwettigheidscontrole immers de volledige Grondwet betrekken en eventueel zelfs de wettelijke bepalingen waardoor sommige aangelegenheden niet het onderwerp van een referendum of een volksraadpleging kunnen uitmaken. De afdeling wetgeving vervult dan een rol die in wezen nauw aansluit bij haar optreden in de klassieke wetgevende procedure. Het laatste woord blijft bij het Parlement.

Het feit dat het referendum een grote logistieke operatie vergt, kan toch niet verantwoorden dat de burger minder rechtsbescherming moet genieten. Burgers moeten ook wetten die voortkomen uit referenda, ter vernietiging aan het Arbitragehof kunnen voorleggen. De rechtsbescherming tegen het optreden van de wetgever is een grondbeginsel van de rechtsstaat. Bovendien zou de logica van het systeem worden ondergraven doordat de wet via het achterpoortje van de prejudiciële vraag toch nog aan het Arbitragehof kan worden voorgelegd.

Het zal wellicht niet eenvoudig zijn om aan de publieke opinie duidelijk te maken waarom het Arbitragehof een wet vernietigt die bij referendum werd aangenomen.

M. De Decker (Sénat), président, demande s'il ne serait dès lors pas beaucoup plus simple de ne pas charger la Cour d'arbitrage d'effectuer le contrôle préventif de constitutionnalité. Si l'on confiait à la section de législation du Conseil d'État, siégeant éventuellement en Chambres réunies, le soin d'exercer ce contrôle, la Cour d'arbitrage pourrait continuer à jouer son rôle habituel.

Le professeur Dumont craint que cela n'aboutisse à un conflit douloureux entre la volonté populaire, exprimée dans le cadre du référendum, et la Cour d'arbitrage, qui devrait annuler l'expression de cette volonté. Une loi issue d'un référendum a suivi un processus d'élaboration très différent de celui suivi dans le cadre d'une procédure parlementaire ordinaire. Cette différence justifie une différence de traitement dans les contrôles de constitutionnalité.

Le professeur Verdussen ajoute que la section de législation du Conseil d'État et la Cour d'arbitrage ne donnent pas nécessairement toujours la même interprétation à la Constitution.

M. De Decker (Sénat), président, fait observer qu'un tel conflit peut déjà surgir actuellement.

Il est clair que la genèse d'une loi issue d'un référendum est différente de celle d'une loi ordinaire, mais cela ne suffit ni pour imposer un rôle inhabituel à la Cour d'arbitrage ni pour conférer à une loi issue d'un référendum une inviolabilité dont les autres lois ne jouissent pas.

Le professeur Dujardin fait sienne la proposition visant à charger la section de législation du Conseil d'État d'un contrôle préventif. Cette formule présente en outre l'avantage que la question proposée pourra être soumise à un examen juridique complet. Lorsqu'il procède au contrôle de constitutionnalité, le Conseil peut en effet tenir compte de l'ensemble des dispositions constitutionnelles, voire éventuellement des dispositions légales en vertu desquelles certaines matières ne peuvent faire l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire. Dans ce cas, la section de législation remplit un rôle qui, de par son essence, est proche de celui qu'elle remplit dans le cadre de la procédure législative classique. Le dernier mot demeure au Parlement.

Le fait que le référendum requiert une importante logistique ne peut tout de même pas justifier que le citoyen doive jouir d'une protection juridique moindre. Les citoyens doivent également avoir la possibilité de saisir la Cour d'arbitrage d'un recours en annulation portant sur des lois qui sont issues de référendums. La protection juridique contre les actes du législateur est en effet un principe fondamental de l'État de droit. En outre, la logique du système serait mise à mal dès lors que, par le biais d'une question préjudicielle, la loi pourrait malgré tout être soumise à la Cour d'arbitrage.

Ce ne sera probablement pas chose aisée que de faire comprendre à la population pourquoi la Cour d'arbitrage annule une loi adoptée par voie de référendum.

men. Het zal echter evenmin eenvoudig zijn om aan de publieke opinie uit te leggen dat het Arbitragehof, na een preventief grondwettigheidstoezicht, de organisatie van een referendum verbiedt.

Professor Scholsem verklaart dat het Belgische institutionele bestel niet vertrouwd is met een preventief grondwettigheidstoezicht. Die onwennigheid zet aan tot terughoudendheid.

Het preventieve grondwettigheidstoezicht vertoont inderdaad het nadeel dat de gewone rechtsbescherming enigszins wegvalt. Eens men gekozen heeft voor een preventief grondwettigheidstoezicht, moet men echter verzaken aan ieder verder grondwettigheidstoezicht. Het past dan zelfs niet meer dat een dergelijke wet nog bij prejudiciële vraag aan het Arbitragehof wordt voorgelegd. Men zou dan immers aan twaalf rechters vragen in te gaan tegen de mening van miljoenen. Dat zijn zo'n buitengewone omstandigheden dat alleen een preventief grondwettigheidstoezicht door het Arbitragehof verantwoord is. Er zijn trouwens andere situaties waarin een preventief grondwettigheidstoezicht door het Arbitragehof zich opdringt. Het Arbitragehof is immers ook bevoegd om de wetten houdende instemming met internationale verdragen te vernietigen of om zich erover uit te spreken na een prejudiciële vraag. Door die tussenkomst van het Arbitragehof wordt België soms gedwongen om de internationale verplichtingen te schenden.

Bijzondere omstandigheden kunnen derhalve een preventief grondwettigheidstoezicht vereisen. Het referendum is zo'n bijzondere omstandigheid. De wet die voortkomt uit het referendum, is juridisch wel gelijk aan een gewone wet, maar politiek niet.

Voorzitter De Decker (Senaat) vindt het argument over het mogelijke conflict tussen de directe democratie en het Arbitragehof niet overtuigend. Als het Hof een gewone wet vernietigt, gaat het immers ook in tegen de wil van de Natie. Als het een wet houdende instemming met een verdrag inzake de Europese Unie vernietigt, kan men in diezelfde logica voorhouden dat het Hof zelfs in conflict treedt met 350 miljoen burgers.

Indien de wet die uit een referendum voortkomt, zo'n bijzonder statuut heeft, is het dan nog wel veroorloofd dat het Parlement naderhand een dergelijke wet wijzigt of opheft? Hoe ver reikt de onschendbaarheid van de wetten die via een referendum tot stand kwamen?

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) merkt op dat in dat geval veeleer sprake is van een conflict tussen de burgers en het Parlement. Als de burger het niet eens is met het standpunt van het Parlement, kan hij zijn ongenoegen laten blijken bij de volgende verkiezingen.

Profesleur Dumont verklaart dat de wetgever steeds de mogelijkheid moet behouden om wetten te wijzigen,

De même, il ne sera pas simple d'expliquer à la population qu'à l'issue d'un contrôle de constitutionnalité exercé à titre préventif, la Cour d'arbitrage interdit l'organisation d'un référendum.

Le professeur Scholsem explique que le contrôle préventif de la constitutionnalité n'est pas habituel dans la structure institutionnelle belge, ce qui incite à faire preuve de réserve.

Le contrôle préventif de la constitutionnalité présente en effet l'inconvénient de court-circuiter quelque peu la protection juridique ordinaire. Si l'on opte pour un contrôle préventif de la constitutionnalité, on doit renoncer à tout contrôle ultérieur de la constitutionnalité. Il ne convient dès lors même plus que la Cour d'arbitrage soit saisie d'une question préjudicielle relative à une telle loi. Cela reviendrait en effet à demander à douze juges de s'opposer à l'avis exprimé par des millions de citoyens. Il s'agit de circonstances à ce point exceptionnelles que seul un contrôle préventif de la constitutionnalité exercé par la Cour d'arbitrage se justifie. Il y a d'ailleurs d'autres situations dans lesquelles il s'impose que la Cour d'arbitrage exerce un contrôle préventif de la constitutionnalité. La Cour d'arbitrage est en effet également habilitée à annuler les lois portant assentiment à des traités internationaux et à statuer sur des questions préjudicielles relatives à de telles lois. Cette intervention de la Cour d'arbitrage oblige parfois la Belgique à manquer à ses obligations internationales.

Des circonstances particulières peuvent par conséquent nécessiter un contrôle préventif de la constitutionnalité. Le référendum est une de ces circonstances particulières. La loi qui résulte du référendum est certes égale à une loi ordinaire sur le plan juridique, mais elle ne l'est pas sur le plan politique.

M. De Decker (Sénat), président, juge l'argument relatif à d'éventuels conflits entre la démocratie directe et la Cour d'arbitrage peu convaincant. Lorsqu'elle annule une loi ordinaire, la Cour d'arbitrage s'oppose en effet aussi à la volonté de la Nation. Lorsqu'elle annule une loi portant assentiment à un traité sur l'Union européenne, on peut même affirmer, suivant la même logique, que la Cour d'arbitrage entre en conflit avec trois cent cinquante millions de citoyens.

Si l'on accorde un statut spécial aux lois issues de référendums, sera-t-il encore permis au Parlement de modifier ou d'abolir ces lois? Jusqu'où les lois issues de référendums seront-elles intangibles?

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) fait observer qu'il s'agit plutôt, dans l'hypothèse énoncée, d'un conflit entre les citoyens et le Parlement. Lorsque le citoyen n'est pas d'accord avec le Parlement, il lui est loisible de manifester son mécontentement à l'occasion des élections suivantes.

Le professeur Dumont précise que le législateur doit toujours conserver la possibilité de modifier les lois, y

ook al kwamen zij via een referendum tot stand. De directe en de indirecte democratie kunnen immers naast elkaar bestaan. Zowel wanneer een wet tot stand komt via een referendum als wanneer het Parlement een dergelijke wet wijzigt of opheft, is er sprake van een wilsuiting van de Natie. Het Parlement beschikt over voldoende legitimiteit om dat te doen, maar het Arbitragehof beschikt, als rechtscollege, niet over voldoende democratische legitimiteit om in te gaan tegen de wet die het product is van een referendum. De bevolking zou zulke laattijdige afkeuring — op grond van een jurisdictionele redenering die ook onder specialisten onenigheid zou oproepen — van de wil die ze al dan niet rechtstreeks tot uitdrukking heeft gebracht niet begrijpen en vermoedelijk ook niet accepteren.

Professor Verdussen wijst erop dat een voorontwerp van bijzondere wet tot hervorming van het Arbitragehof overweegt aan het Hof de bevoegdheid te ontnemen om zich nog in het kader van een prejudiciële vraag te buigen over wetten houdende instemming met internationale verdragen. Dat voorontwerp is momenteel evenwel nog altijd in behandeling op regeringsniveau.

Voorzitter Van der Maelen (Kamer) is van oordeel dat het Parlement de organisatie van een referendum of een volksraadpleging niet mag beletten indien het preventieve grondwettigheidsonderzoek, bij voorkeur verricht door de afdeling wetgeving van de Raad van State, niet wijst op mogelijke schendingen van de Grondwet. Indien er toch een constitutioneel bezwaar opduikt, moet volgens sommige fracties het Parlement beslissen of de volksbevraging al dan niet plaatsvindt. Kan men in die hypothese een beroep doen op de alarmbelprocedure of op andere technieken ter bescherming van de minderheden? Wellicht zou het probleem spoedig een regeringszaak worden. Het lijkt dan ook weinig waarschijnlijk dat een referendum of een volksraadpleging zal plaatsvinden wanneer het preventieve grondwettigheidsonderzoek wijst op een schending van de Grondwet. Toch mag men niet uitsluiten dat de volksbevraging plaatsvindt. De burger moet dan kunnen genieten van de rechtsbescherming die hem ook tegen andere wetten wordt geboden.

Professor Verdussen erkent dat het risico op een schending van de Grondwet veeleer gering is. Toch moet men met die mogelijkheid rekening houden en moet men in mechanismen voorzien die een ongrondwettelijkheid kunnen voorkomen. Veronderstel dat een voorstel tot referendum betrekking heeft op een onderwerp dat, volgens de Grondwet, uitgesloten is van referenda en volksraadplegingen. In het schema dat voorzitter Van der Maelen schetste, brengt de afdeling wetgeving van de Raad van State hierover een advies uit dat, bij veronderstelling, wijst op het ongrondwettelijke karakter van het voorstel. Men kan echter niet uitsluiten dat het Parlement dit advies terzijde schuift en dat het referendum toch onverkort plaatsvindt. Als een meerderheid van de

compris lorsque ces dernières sont issues d'un référendum. La démocratie directe et la démocratie indirecte peuvent en effet coexister. Qu'une loi voie le jour à l'issue d'un référendum ou qu'elle soit modifiée ou abrogée par le Parlement, c'est la volonté de la Nation qui s'exprime dans les deux cas. Le Parlement dispose de la légitimité nécessaire pour agir de la sorte, mais la Cour d'arbitrage, en tant que juridiction, ne dispose pas de la légitimité démocratique lui permettant de s'opposer à une loi qui est issue d'un référendum. La population ne comprendrait pas, et n'accepterait probablement pas non plus, une censure aussi tardive de sa propre volonté exprimée directement, au nom d'un raisonnement juridictionnel qui n'échapperait pas à la controverse parmi les spécialistes.

Le professeur Verdussen souligne qu'un avant-projet de loi spéciale portant réforme de la Cour d'arbitrage envisage d'interdire à la Cour de statuer, dans le cadre d'une question préjudicielle, sur des lois portant assentiment à des traités internationaux. Cependant, dans l'état actuel, cet avant-projet est toujours dans les cartons du gouvernement.

M. Van der Maelen (Chambre), président, estime que le Parlement ne peut empêcher l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire si le contrôle de constitutionnalité préventif, exercé de préférence par la section de législation du Conseil d'État, ne relève aucun risque de violation de la Constitution. Certains groupes estiment qu'en cas d'objection d'ordre constitutionnel, il appartiendrait au Parlement de décider si le questionnement populaire aura ou non lieu. Peut-on, dans cette hypothèse, avoir recours à la procédure de la sonnette d'alarme ou à d'autres techniques de protection des minorités? Le problème deviendrait sans doute rapidement une affaire gouvernementale. Il semble dès lors peu probable qu'un référendum ou une consultation populaire ait lieu lorsque le contrôle préventif de constitutionnalité indique une violation de la Constitution. Il n'est toutefois pas exclu que le questionnement populaire ait lieu. Le citoyen doit, dans ce cas, pouvoir bénéficier de la protection juridique qui lui est aussi offerte contre d'autres lois.

Le professeur Verdussen reconnaît que le risque de violation de la Constitution est plutôt faible. Il faut néanmoins tenir compte de cette possibilité et prévoir des mécanismes permettant d'éviter tout acte anticonstitutionnel. Supposons qu'une proposition de référendum législatif ait trait à un thème qui, aux termes de la Constitution, ne peut faire l'objet de référendums ni de consultations populaires. Dans le schéma esquissé par le président Van der Maelen, la section de législation du Conseil d'État émet un avis sur la proposition, avis qui, par hypothèse, souligne le caractère anticonstitutionnel de la proposition. Il n'est toutefois pas exclu que le Parlement fasse fi de cet avis et que le référendum ait tout de même lieu sans qu'aucune modification n'ait été ap-

bevolking zich voor het voorstel uitspreekt, resulteert dit in een ongrondwettelijke wet, die het Arbitragehof achteraf kan vernietigen. Die vernietiging dreigt gepaard te gaan met veel maatschappelijke en politieke heibel. Waarom zou men zich dergelijke moeilijkheden niet besparen door het Parlement te beletten dat ongrondwettelijk referendum te organiseren ?

Professor Scholsem merkt op dat de ongrondwettelijkheid soms manifest is. In die gevallen zullen het Parlement en de regering vermoedelijk wel hun verantwoordelijkheid opnemen. Er zijn echter gevallen waarin die ongrondwettelijkheid allerm minst evident is. Of een wet de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie schendt, is vaak een kwestie van interpretatie en subtiële afweging. Waarom laat men het Arbitragehof die delicate oefening niet preventief maken ?

Het klopt dat die oplossing haar nadelen heeft, maar zij biedt wel de meeste rechtszekerheid. Bovendien hoeft een negatieve tussenkomst van het Arbitragehof niet de doodsteek voor het referendum in te houden. De ongrondwettelijkheid kan immers schuilgaan in één enkele bepaling van het voorstel. Mits een kleine amendering van het voorstel kan het referendum dan alsnog plaatsvinden.

Professor Dumont geeft aan dat sommige klassieke technieken, bijvoorbeeld ter bescherming van de minderheden, wel kunnen worden aangewend, maar weinig zekerheid bieden. Het opstarten van de alarmbelprocedure bedoeld in artikel 54 van de Grondwet veronderstelt een specifieke omstandigheid en louter politieke afweging. Zij kan immers slechts worden toegepast wanneer men van oordeel is dat de betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstig in het gedrang kunnen komen. Het geschil wordt ook op politieke wijze beslecht : na een advies van de Ministerraad spreekt de betrokken Kamer zich uit over het advies of over het bestreden voorstel of ontwerp. Dit waarborgt niet dat een eventueel grondwettelijk probleem wordt weggezuiverd. Om die reden blijft een afzonderlijke, preventieve grondwettigheidscontrole door een rechtscollege noodzakelijk.

Veronderstel dat men een referendum wil organiseren over de herinvoering van de doodstraf. Men hoeft over weinig verbeelding te beschikken om te beseffen dat dit niet eventjes terloops zal gebeuren, maar wel na een gepassioneerd maatschappelijk debat. Als het Parlement het eventueel negatieve advies van de Raad van State naast zich neerlegt, ongetwijfeld eveneens na intense debatten, kan het referendum plaatsvinden en kan het voorstel worden goedgekeurd. Hoe kan het Arbitragehof dan nog op een serene wijze oordelen over een vordering tot vernietiging van die wet ? De spreker vreest dat het Hof, onder die druk, zijn verantwoordelijkheid zal pogen te ontlopen. Het valt zelfs te vrezen dat dit de

portée. Si une majorité de la population se prononce en faveur de la proposition, il en résultera une loi anticonstitutionnelle, que la Cour d'arbitrage pourra annuler ultérieurement. Cette annulation risque de provoquer pas mal de remous sociaux et politiques. Pourquoi ne pas s'épargner de telles difficultés, en empêchant le Parlement d'organiser ce référendum anticonstitutionnel ?

Le professeur Scholsem souligne que l'anticonstitutionnalité est quelquefois manifeste. Dans ces cas, le Parlement et le gouvernement prendront probablement leur responsabilité. Il y a toutefois des cas où cette anticonstitutionnalité est moins évidente. La question de savoir si une loi viole les principes d'égalité et de non-discrimination est souvent une affaire d'interprétation et d'évaluation subtile. Pourquoi ne laisse-t-on pas à la Cour d'arbitrage le soin d'effectuer ce délicat exercice préventivement ?

Il est exact que cette solution présente des inconvénients, mais elle offre une plus grande sécurité juridique. De plus, ce n'est pas parce que la Cour d'arbitrage rend un avis négatif qu'il faudra nécessairement renoncer au référendum. Il se peut en effet que l'anticonstitutionnalité réside dans une seule des dispositions de la proposition. Moyennant une petite modification apportée à la proposition, le référendum pourra alors, malgré tout, avoir lieu.

Le professeur Dumont précise que certaines techniques classiques, par exemple celles visant à protéger les minorités, peuvent effectivement être utilisées, mais qu'elles n'offrent guère de sécurité. Le déclenchement de la procédure de la sonnette d'alarme, visée à l'article 54 de la Constitution, suppose une circonstance précise et un arbitrage purement politique. Cette procédure ne peut en effet être appliquée que si l'on estime que les relations entre les communautés peuvent être sérieusement compromises. Le litige est tranché au niveau politique : après que le Conseil des ministres a rendu un avis, l'Assemblée concernée se prononce sur l'avis ou sur la proposition ou le projet litigieux. Cette procédure ne garantit pas qu'un éventuel obstacle d'ordre constitutionnel sera aplani. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de prévoir qu'un contrôle préventif de la constitutionnalité sera effectué par une juridiction.

Supposons que l'on veuille organiser un référendum à propos du rétablissement de la peine de mort. Point n'est besoin d'être grand clerc pour comprendre que cela ne se fera pas incidemment, mais au terme d'un débat passionné au sein de la société. Si, également après d'intenses débats, le Parlement ne tient pas compte d'un éventuel avis négatif du Conseil d'État, le référendum pourra avoir lieu et la proposition pourra être adoptée. Comment la Cour d'arbitrage pourra-t-elle encore statuer en toute sérénité sur un recours en annulation de cette loi ? L'intervenant craint que, soumise à une telle pression, la Cour ne tente de se soustraire à ses responsabilités. Il est même à craindre que tel soit l'objectif

onuitgesproken betrachting van sommigen zal zijn. Daarom verdient het aanbeveling het Hof in deze hoogst uitzonderlijke procedure te laten tussenkomen in een stadium waarin het nog in alle sereniteit over de voorgelegde rechtsvraag kan oordelen.

Mevrouw De Schamphelaere (CVP — Senaat) vreest dat die sereniteit ook al zoek is wanneer het Hof zich in een preventief grondwettigheidsonderzoek over het referendum moet buigen. Op dat ogenblik werd immers wellicht reeds een campagne opgezet voor het verzamelen van de vereiste handtekeningen, zodat het maatschappelijke debat reeds is opgestart. Als het Arbitragehof in die fase een bindende uitspraak moet doen over de organisatie van het referendum, komt er ongetwijfeld ook zware politieke druk op het Hof te liggen. De beslissing om een referendum of een volksraadpleging te laten plaatsvinden, is in essentie politiek van aard en komt daarom het Parlement toe.

Mevrouw Vanlerberghe (SP — Senaat) erkent dat het voor de publieke opinie wellicht moeilijk verteerbaar is dat een beslissing voortvloeiend uit een referendum ongedaan wordt gemaakt door het Arbitragehof. Het lijkt echter evenmin waarschijnlijk dat het publiek er vrede mee neemt dat het Parlement de wet die uit het referendum voortkomt, naderhand wijzigt of zonder meer opheft. Ook dat zou de democratie weinig deugd doen. Men kan echter bezwaarlijk voorschrijven dat de wet die het product is van een referendum, gedurende een bepaalde periode niet mag worden gewijzigd door de wetgever.

Professor Dujardin is van oordeel dat er geen verschil mag bestaan tussen de wetten die voortkomen uit referenda, en de andere wetten, noch inzake de mogelijkheid om ze naderhand te wijzigen of op te heffen, noch inzake de rechtsbescherming.

Wat de rechtsbescherming betreft, zij ook gewezen op de mogelijkheid dat een wet na verloop van enige tijd anders kan worden geïnterpreteerd. Het Arbitragehof moet dan, op prejudiciële vraag, kunnen oordelen of die nieuwe interpretatie niet strijdig is met de Grondwet. Dit zijn overwegingen die een aantal experts ertoe aanzetten te opteren voor een procedure die zo nauw mogelijk aansluit bij de procedure voor de gewone wetgeving.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaart dat haar fractie de opvatting deelt dat de preventieve grondwettigheidstoetsing slechts de vorm van een advies kan aannemen. De beslissing over de organisatie van het referendum is politiek van aard en dient door het Parlement te worden genomen.

inavoué de certains. C'est pourquoi il est préférable, dans le cadre de cette procédure tout à fait exceptionnelle, de faire intervenir la Cour à un stade où elle peut encore s'exprimer en toute sérénité sur le problème juridique dont elle est saisie.

Mme De Schamphelaere (CVP — Sénat) craint que la sérénité ne soit pas non plus au rendez-vous si la Cour doit se prononcer sur le référendum dans le cadre d'un examen préventif de constitutionnalité. À ce moment, la campagne de collecte des signatures requises aura déjà démarré et, partant, le débat de société. Si, à ce stade, la Cour d'arbitrage doit rendre un avis contraignant sur l'organisation du référendum, elle sera en butte à de fortes pressions politiques. La décision de permettre l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire est par essence de nature politique et doit dès lors appartenir au Parlement.

Mme Vanlerberghe (SP — Sénat) admet que l'opinion publique acceptera sans doute difficilement que la Cour d'arbitrage annule une décision prise par référendum. Il paraît toutefois aussi peu vraisemblable que la population accepte sans sourciller que le Parlement modifie ou abroge purement et simplement par la suite la loi qui est issue du référendum. Cela ne servirait guère la démocratie. On peut toutefois difficilement prévoir que la loi issue du référendum ne pourra pas être modifiée par le législateur pendant une certaine période.

Le professeur Dujardin estime qu'il ne peut y avoir de distinction entre les lois issues de référendums et les autres lois, ni en ce qui concerne les possibilités de modification ou d'abrogation ultérieures ni en ce qui concerne la protection juridique.

Pour ce qui est de la protection juridique, il convient également de faire observer qu'après un certain laps de temps, une loi peut être interprétée différemment. Dans ce cas, la Cour d'arbitrage doit pouvoir juger, dans le cadre d'une question préjudicielle, si la nouvelle interprétation n'est pas contraire à la Constitution. Ce sont ces considérations qui amènent un certain nombre d'experts à opter pour une procédure qui se rapproche le plus possible de la procédure en vigueur pour les lois ordinaires.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) déclare que son groupe estime, lui aussi, qu'un contrôle de constitutionnalité préventif ne peut prendre que la forme d'un avis. La décision relative à l'organisation d'un référendum est de nature politique et appartient au parlement.

HOOFDSTUK V

Volksinitiatief**Zijn de fracties voorstander van de invoering van het volksinitiatief ?**

Alle fracties verklaren dat zij voorstander zijn van de invoering van het volksinitiatief.

HOOFDSTUK VI

Petitierecht**1. Zijn de fracties voorstander van de versterking van het petitierecht ?**

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat haar fractie voorstander is van een modernisering en, in tweede instantie, een versterking van het petitierecht.

De heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer), mevrouw Taelman (VLD — Senaat) delen mee dat ook hun fracties voorstander zijn van een versterking van het petitierecht. *Mevrouw Taelman (VLD — Senaat)* preciseert dat haar fractie zich hiervoor inspireert op het decreet van 14 juli 1998 van de Vlaamse Gemeenschap.

Voorzitter De Decker (Senaat) verklaart dat ook de PRL FDF MCC een versterking van het petitierecht bepleit.

1a. Zo ja, moet het huidige verbod op verzoekschriften in gemeenschappelijke naam en in persoon aan de Kamers worden opgeheven ?

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) deelt mee dat haar fractie het verbod op verzoekschriften in gemeenschappelijke naam wenst op te heffen. Het zou ook nuttig zijn aan de bevolking te verduidelijken hoe een verzoekschrift aan de Kamers kan worden gericht. Veel mensen weten immers niet hoe een verzoekschrift kan worden ingediend of hoe het door het Parlement wordt behandeld.

Ook *mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer), mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) en mevrouw Taelman (VLD — Senaat)* spreken zich namens hun fractie uit voor een opheffing van het verbod op verzoekschriften in gemeenschappelijke naam en in persoon.

Voorzitter De Decker (Senaat) verklaart dat de PRL FDF MCC zich hierbij aansluit.

Mevrouw Taelman (VLD — Senaat) verklaart dat haar fractie zich hiervoor inspireert op het decreet van 14 juli 1998 van de Vlaamse Gemeenschap. Luidens dit decreet komt het recht toe aan alle burgers vanaf 16 jaar.

CHAPITRE V

L'initiative populaire**Les groupes sont-ils favorables à l'instauration de l'initiative populaire ?**

Tous les groupes déclarent être favorables à l'instauration de l'initiative populaire.

CHAPITRE VI

Le droit de pétition**1. Les groupes sont-ils favorables au renforcement du droit de pétition ?**

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe estime que le droit de pétition doit être modernisé et, dans un deuxième temps, renforcé.

M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), Mme Van Weert (VU&ID — Chambre), Mme Schauvliege (CVP — Chambre) et Mme Taelman (VLD — Sénat) déclarent que leurs groupes respectifs estiment également qu'il convient de renforcer le droit de pétition. *Mme Taelman (VLD — Sénat)* précise que son groupe s'inspire à cet effet du décret du 14 juillet 1998 de la Communauté flamande.

M. De Decker, président (Sénat), précise que le PRL FDF MCC est également partisan de renforcer le droit de pétition.

1a. Dans l'affirmative, l'interdiction actuelle de présenter des pétitions aux Chambres en nom collectif et en personne doit-elle être levée ?

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) fait savoir que son groupe souhaite lever l'interdiction de présenter des pétitions en nom collectif. Il serait aussi utile de préciser à la population de quelle manière une pétition peut être adressée aux Chambres. De nombreuses personnes ignorent en effet de quelle manière une pétition peut être présentée et comment elle est traitée par le Parlement.

Mme Douifi (SP — Chambre), Mme Van Weert (VU&ID — Chambre), Mme Schauvliege (CVP — Chambre) et Mme Taelman (VLD — Sénat) se prononcent également, au nom de leur groupe, en faveur d'une levée de l'interdiction de présenter des pétitions en nom collectif et en personne.

M. De Decker, président (Sénat), précise que le PRL FDF MCC est également de cet avis.

Mme Taelman (VLD — Sénat) déclare que son groupe s'inspire du décret du 14 juillet 1998 de la Communauté flamande pour demander la levée de cette interdiction. Ce décret confère le droit de pétition à tous les citoyens âgés de 16 ans au moins.

De heer Paque (PSC — Kamer) verklaart dat ook zijn fractie het verbod op verzoekschriften in gemeenschappelijke naam wenst op te heffen. Wel vraagt hij zich af welke groepen en verenigingen in aanmerking komen om verzoekschriften neer te leggen? Gaat het bijvoorbeeld ook om vakverenigingen en ziekenfondsen?

Professor Verdussen antwoordt dat de groepen niet over de rechtspersoonlijkheid hoeven te beschikken. Het gaat weliswaar vaak over vzw's, maar ook vakverenigingen kunnen hieronder worden begrepen.

Professor Dumont voegt hieraan toe dat de verzoekschriften in gemeenschappelijke naam verschillende problemen oproepen. Kunnen ook publiekrechtelijke rechtspersonen verzoekschriften neerleggen? Wie kan een verzoekschrift neerleggen in naam van een groep die niet over de rechtspersoonlijkheid beschikt?

1b. *Moeten (groepen) burgers het recht krijgen het wetgevend orgaan te interpellieren of voorstellen te doen op wetgevend vlak?*

Voorzitter De Decker (Senaat) verklaart dat de PRL FDF MCC voorstander is van het recht van de burgers om een debat in de wetgevende vergaderingen uit te lokken. De assemblees zouden het debat verplicht moeten houden zodra een bepaald aantal handtekeningen wordt verzameld. De fractie is ook voorstander van het recht van de burgers om wetgevende organen te interpellieren en voorstellen te doen op wetgevend vlak.

Mevrouw Genot (Agalev-Ecolo — Kamer) verklaart dat haar fractie voorstander is van het recht om, middels een petitie ondertekend door een bepaald aantal mensen, de wetgevende vergadering te interpellieren of voorstellen kunnen doen op wetgevend vlak. De commissie zou hierover een akkoord kunnen uitwerken met het oog op de verklaring tot herziening van de Grondwet. Dit versterkt petitierecht moet wel met een aantal lichte procedurele waarborgen worden omringd, zodat er geen overdreven gebruik van wordt gemaakt.

Mevrouw Douifi (SP — Kamer) spreekt zich namens haar fractie uit voor het recht van de burgers om hun assemblees te interpellieren en wetgevende voorstellen te doen. Het verzoek moet wel aan bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarden voldoen.

Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) verklaart dat ook haar fractie zich voor deze rechten uitspreekt. Een wetgevend voorstel zou evenwel slechts ontvankelijk mogen zijn als het een minimum aantal handtekeningen draagt.

Mevrouw Taelman (VLD — Senaat) verklaart dat de VLD zich inspireert op het decreet van de Vlaamse Gemeenschap, dat een verschillende behandeling van het verzoek voorschrijft wanneer het verzoekschrift door

M. Paque (PSC — Chambre) déclare que son groupe souhaite également que soit levée l'interdiction de présenter des pétitions en nom collectif et en personne. Il se demande cependant quels groupes et quelles associations peuvent présenter des pétitions. Peut-il s'agir, par exemple, également d'organisations syndicales et d'hôpitaux?

Le professeur Verdussen répond qu'il n'est pas nécessaire que les groupes jouissent de la personnalité juridique. Certes, il s'agit souvent d'ASBL, mais il peut aussi s'agir d'organisations syndicales.

Le professeur Dumont ajoute que les pétitions en nom collectif peuvent poser différents problèmes. Des personnes morales de droit public peuvent-elles également présenter des pétitions? Qui peut présenter une pétition au nom d'un groupe ne jouissant pas de la personnalité juridique?

1b. *Des (groupes de) citoyens doivent-ils être autorisés à interpellier l'organe législatif ou à faire des propositions en matière législative?*

M. De Decker (Sénat), président, déclare que le PRL FDF MCC préconise que les citoyens aient le droit de susciter un débat au sein des assemblées législatives. Ces assemblées seraient tenues d'organiser ce débat dès qu'un certain nombre de signatures seraient réunies. Son groupe préconise aussi d'octroyer aux citoyens le droit d'interpeller l'organe législatif ou de faire des propositions en matière législative.

Mme Genot (Agalev-Ecolo — Chambre) déclare que son groupe préconise que l'on instaure le droit de présenter des pétitions, signées par un certain nombre de personnes, afin d'interpeller l'organe législatif ou de faire des propositions en matière législative. La commission pourrait s'entendre sur ce point en vue de l'insérer dans la déclaration de révision de la Constitution. Afin d'éviter les abus, ce droit de pétition renforcé devrait cependant être assorti d'une série de garanties en matière de procédure.

S'exprimant au nom de son groupe, *Mme Douifi (SP — Chambre)* estime que les citoyens doivent être autorisés à interpellier leurs assemblees et à formuler des propositions législatives. Il faut cependant que la demande satisfasse à certaines conditions de recevabilité.

Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) précise que son groupe estime, lui aussi, qu'il faut accorder ce droit aux citoyens. Une proposition législative ne serait toutefois recevable que si elle a recueilli un nombre minimum de signatures.

Mme Taelman (VLD — Sénat) souligne que le VLD s'inspire du décret de la Communauté flamande, lequel prévoit que la demande est traitée différemment lorsque la pétition est signée par plus de 15 000 citoyens. Il faut

meer dan 15 000 burgers ondertekend is. De indiener moet wel altijd een antwoord krijgen.

De heer Paque (PSC — Kamer) vraagt zich af of het versterkte petitierecht niet hetzelfde inhoudt als het volksinitiatief.

Professor Verdussen antwoordt dat, indien de voorstellen als gevolg van het versterkte petitierecht verplicht op de agenda van het wetgevend orgaan moeten worden ingeschreven, zulks in grote mate overeenkomt met de rechtsfiguur van het volksinitiatief.

Mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaart dat haar fractie zich uitspreekt tegen de toekenning aan de burger van het recht om wetgevende vergaderingen te interpellieren of om wetgevende voorstellen te doen. De directe democratie kan wel naast de vertegenwoordigende democratie bestaan, maar mag niet in haar plaats treden.

1c. *Is een verschillende procedure nodig naargelang de aard van het verzoek (klachtenpetities, politieke partijen) ?*

Voorzitter De Decker (Senaat) verklaart dat dit volgens de PRL FDF MCC niet nodig is.

De heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) en mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) verklaren dat hun fracties voorstander zijn van verschillende procedures.

1d. *Moeten bepaalde aangelegenheden worden uitgesloten ?*

Voorzitter De Decker (Senaat) verklaart dat de PRL FDF MCC de grondrechten wenst uit te sluiten van het versterkte petitierecht.

De heer Paque (PSC — Kamer), mevrouw Douifi (SP — Kamer), mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer) en mevrouw Schauvliege (CVP — Kamer) delen mee dat ook hun fracties hiervan voorstander zijn. *Mevrouw Van Weert (VU&ID — Kamer)* wenst terzake een parallelisme met de aangelegenheden die worden uitgesloten van referenda en volksraadplegingen.

Mevrouw Taelman (VLD — Senaat) verklaart dat de VLD zich hiervoor inspireert op het decreet van de Vlaamse Gemeenschap. Dat sluit onder meer uit dat een verzoekschrift betrekking heeft op een rechterlijke uitspraak. Individuele klachten moeten worden gericht aan de ombudsdienst.

De heer Paque (PSC — Kamer) voegt hieraan toe dat zijn fractie het debat over het petitierecht wenst te koppelen aan dat over de ombudsdiensten.

De rapporteurs,

Philippe MAHOUX
Joke SCHAUVLIEGE

De voorzitters,

Armand DE DECKER
Dirk VAN DER MAELEN

toutefois toujours qu'une réponse soit adressée à l'initiateur.

M. Paque (PSC — Chambre) demande si le droit de pétition renforcé et l'initiative populaire ne sont pas identiques quant à leur contenu.

Le professeur Verdussen répond que si les propositions issues du droit de pétition renforcé doivent obligatoirement être inscrites à l'ordre du jour de l'organe législatif, ce droit serait sensiblement comparable sur le plan juridique à l'initiative populaire.

Mme Schauvliege (CVP — Chambre) précise que son groupe est opposé à l'octroi au citoyen du droit d'interpeller les assemblées législatives ou de formuler des propositions législatives. Si la démocratie directe peut coexister avec la démocratie représentative, elle ne peut toutefois s'y substituer.

1c. *Faut-il prévoir une procédure distincte selon la nature de la demande (pétitions-réclamations, pétitions politiques) ?*

M. De Decker (Sénat), président, précise que le PRL FDF MCC estime que cela n'est pas nécessaire.

M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) et Mme Schauvliege (CVP — Chambre) soulignent que leurs groupes politiques respectifs souhaitent que l'on prévoie des procédures différentes.

1d. *Certaines matières doivent-elles être exclues ?*

M. De Decker (Sénat), président, déclare que le PRL FDF MCC souhaite exclure les droits fondamentaux du droit de pétition renforcé.

M. Paque (PSC — Chambre), Mme Douifi (SP — Chambre), Mme Van Weert (VU&ID — Chambre) et Mme Schauvliege (CVP — Chambre) signalent que leurs groupes respectifs y sont également favorables. *Mme Van Weert (VU&ID — Chambre)* souhaite que l'on établisse, en la matière, un parallélisme avec les questions qui sont exclues des référendums et des consultations populaires.

Mme Taelman (VLD — Sénat) déclare que le VLD s'inspire à cet effet du décret de la Communauté flamande, lequel prévoit notamment qu'une pétition ne peut avoir trait à une décision de justice. Les réclamations individuelles doivent être adressées au service de médiation.

M. Paque (PSC — Chambre) ajoute que son groupe souhaite lier le débat sur le droit de pétition au débat sur les services de médiation.

Les rapporteurs,

Philippe MAHOUX
Joke SCHAUVLIEGE

Les présidents,

Armand DE DECKER
Dirk VAN DER MAELEN

BIJLAGE		ANNEXE
De directe democratie — standpunten van de fracties		La démocratie directe — Points de vue des groupes
Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
HOOFDSTUK III — <i>CHAPITRE III</i> De grondwettelijkheid van de mechanismen van directe democratie — <i>La constitutionnalité des procédés de démocratie directe</i> 1. Vergt de invoering van het referendum een herziening van de Grondwet ? — <i>Faut-il réviser la Constitution pour organiser un référendum ?</i> 2. Vergt de invoering van de volksraadpleging een herziening van de Grondwet ? — <i>Faut-il réviser la Constitution pour organiser une consultation populaire ?</i> 3. Vergt de invoering van het volksinitiatief een herziening van de Grondwet ? — <i>Faut-il réviser la Constitution pour instituer l'initiative populaire ?</i> 4. Vergt de hervorming van het petitie-recht een herziening van de Grondwet ? — <i>Faut-il réviser la Constitution pour modifier le droit de pétition ?</i> HOOFDSTUK IV — <i>CHAPITRE IV</i> Nadere regels voor het houden van referenda en volksraadplegingen — <i>Modalités d'organisation de référendums et de consultations populaires</i> I. Thema's — <i>Thèmes</i> 1. Uitsluiting van thema's: zijn er bepaalde thema's waarover <i>in geen geval</i> referenda of volksraadplegingen kunnen worden gehouden? — <i>Exclusion de thèmes : y a-t-il des thèmes qui ne peuvent en aucun cas faire l'objet de référendums ou de consultations populaires ?</i>	VLD, CVP, PS, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID PS, SP, Ecolo, PSC, VU&ID VLD, CVP, PS, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID VLD, CVP, PS, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID	VLD, PRL FDF MCC, Agalev

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
1a. Zijn de fracties voorstander van het organiseren van referenda of volksraadplegingen over : — <i>Les groupes sont-ils favorables à l'organisation de référendums ou de consultations populaires sur :</i> — de Grondwet (blz. 22) ? — <i>la Constitution (p. 22) ?</i> — de internationale verdragen — <i>les traités internationaux</i> — de grondrechten — <i>les droits fondamentaux</i> — de niet-federale aangelegenheden (via een federaal referendum) (blz. 27) ? — <i>les matières non fédérales (via un référendum fédéral) (p. 27) ?</i> — de « persoonlijke aangelegenheden » (blz. 28) ? « <i>les matières personnelles</i> » (p. 28) ? 1b. Vinden de fracties dat het opportuun zou zijn referenda of volksraadplegingen te organiseren over : — <i>Les groupes jugent-ils qu'il serait opportun d'organiser des référendums ou des consultations populaires sur :</i>	VLD, Vlaams Blok, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID, PRL FDF MCC (op voorwaarde dat het niet gaat om grondrechten — à condition qu'il ne s'agisse pas de droits fondamentaux) CVP, Vlaams Blok, VU&ID Op voorwaarde dat het niet gaat om grondrechten : — À condition qu'il ne s'agisse pas de droits fondamentaux : VLD, PRL FDF MCC, Ecolo-Agalev Op voorwaarde dat het niet strijdig is met een bindende internationale norm : — À condition que cela ne puisse aller à l'encontre d'une norme internationale contraignante : PSC Vlaams Blok Vlaams Blok Vlaams Blok	CVP (in eerste instantie voorstander van de invoering van een wetgevend referendum, later ook van het grondwetgevend referendum — en premier lieu il faut instituer le référendum législatif, puis le référendum constitutionnel) VLD, CVP, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID VLD, CVP, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID CVP, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID VLD (mits die persoonlijke aangelegenheden strikt worden geïnterpreteerd — à condition que cela soit interprété de façon stricte)

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
— de communautaire thema's (blz. 30) ? — <i>les thèmes communautaires (p. 30) ?</i>	PRL FDF MCC, Vlaams Blok, SP, VLD (op voorwaarde dat er beschermingsmaatregelen voor minderheden worden ingebouwd — à condition que l'on prévoie des mesures de protection des minorités) CVP (met uitzondering van de bevoegdheidsverdeling en de financiering van de gemeenschappen en gewesten — à l'exception de la répartition des compétences et du financement des communautés et des régions) Ecolo-Agalev (op voorwaarde dat er bijzondere meerderheidsvereisten worden gehanteerd — à condition que l'on prévoie des quorums de majorité spéciaux) PSC (mits procedurele waarborgen worden ingebouwd — à condition que l'on prévoie des garanties procédurales) VU&ID (mits dezelfde bijzondere-meerderheidsvoorwaarden worden gehanteerd als voor de wetgeving — à condition que l'on prévoie les mêmes conditions de majorité spéciale que pour la législation)	
— de aangelegenheden waarvan de wetswijziging een bijzondere parlementaire meerderheid vereist (blz. 32) ? — <i>les matières pour lesquelles toute modification législative requiert une majorité parlementaire spéciale (p. 32) ?</i>	PRL FDF MCC, Vlaams Blok, Ecolo-Agalev, VLD (op voorwaarde dat er beschermingsmaatregelen voor minderheden worden ingebouwd — à condition que l'on instaure des mesures de protection pour les minorités) VU&ID (mits dezelfde bijzondere-meerderheidsvoorwaarden worden gehanteerd als voor de wetgeving — à condition que l'on applique les mêmes conditions de majorité spéciale que pour la législation)	SP, PSC
— de fiscale en budgettaire thema's (blz. 34) ? — <i>les thèmes fiscaux et budgétaires (p. 34) ?</i>	VLD, Vlaams Blok	CVP, PRL FDF MCC, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID SP (zelfde regeling uitwerken als voor de gemeentelijke en provinciale volksraadpleging — la même réglementation que celle applicable à la consultation populaire communale et provinciale)

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
— de aangelegenheden die <i>niet</i> tot de bevoegdheid van de federale wetgevende kamers behoren (blz. 35), bijvoorbeeld tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht of van de regering? — <i>les matières ne relevant pas des Chambres législatives fédérales (p. 35), mais bien, par exemple, du pouvoir judiciaire ou du gouvernement?</i>	CVP, PRL FDF MCC, Vlaams Blok VLD (<i>voor de aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht</i> — pour les matières relevant du pouvoir exécutif)	SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID <i>Voor de aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht</i> : — Pour les matières relevant du pouvoir judiciaire : VLD, CVP
1c. Vinden de fracties dat eventuele uitsluitingen in de Grondwet zelf moeten worden opgenomen? — <i>Les groupes estiment-ils que les éventuelles exclusions doivent être mentionnées dans la Constitution même?</i>	VLD, CVP, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID, PRL FDF MCC (<i>voor het referendum</i> — pour le référendum)	PRL FDF MCC (<i>voor de volksraadpleging</i> — pour la consultation populaire) Vlaams Blok
II. Initiatiefrecht — Droit d'initiative		
1. Zijn de fracties van oordeel dat het recht om te beslissen over het houden van referenda of volksraadplegingen moet worden verleend aan : — <i>Les groupes politiques estiment-ils que le droit de décider de l'organisation de référendums ou de consultations populaires doit être conféré :</i>		
1a. de regering (blz. 37)? — <i>au gouvernement (p. 37)?</i>		VLD, CVP, PRL FDF MCC, Vlaams Blok, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID
1b. de wetgevende assemblee (blz. 38)? — <i>à l'assemblée législative (p. 38)?</i>	Vlaams Blok, Ecolo-Agalev, PSC, CVP (<i>met tweederde meerderheid</i> — à la majorité des deux tiers) PRL FDF MCC (<i>voor volksraadplegingen</i> — pour les consultations populaires) SP (<i>voor wetgevende referenda</i> — pour les référendums législatifs) Ecolo-Agalev (<i>voor volksraadplegingen</i> — pour les consultations populaires) VU&ID (<i>voor referenda</i> — pour les référendums)	VLD PRL FDF MCC (<i>voor referenda</i> — pour les référendums) Ecolo-Agalev (<i>voor referenda</i> — pour les référendums) SP (<i>voor grondwetgevende referenda</i> — pour les référendums constitutionnels)
1c. de bevolking (blz. 38)? — <i>à la population (p. 38)?</i>	VLD, CVP, Vlaams Blok, SP, PSC, VU&ID PRL FDF MCC (<i>voor referenda</i> — pour les référendums) Ecolo-Agalev (<i>voor referenda</i> — pour les référendums)	PRL FDF MCC (<i>voor volksraadplegingen</i> — pour les consultations populaires) Ecolo-Agalev (<i>voor volksraadplegingen</i> — pour les consultations populaires)

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
2. Moet het Parlement een debat houden over het onderwerp van een referendum/volksraadpleging vooraleer het plaatsvindt (blz. 39) ? — <i>La décision d'organiser un référendum/consultation populaire doit-elle être précédée d'un débat parlementaire (p. 39) ?</i> 3. Moet worden voorzien in een « handtekeningendrempel » (blz. 39) ? — <i>Faut-il prévoir un nombre minimum de signatures requises (p. 39) ?</i>	VLD, CVP, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID VLD, CVP, Vlaams Blok, SP, VU&ID PRL FDF MCC (voor referenda. Voor volksraadplegingen moet een bepaald aantal parlementsleden de aanvraag ondertekenen. — pour les référendums. Pour les consultations populaires, la demande doit être signée par un nombre minimum de parlementaires.) Ecolo-Agalev (voor referenda — pour les référendums) PSC (3/4 van de leden van een taalgroep van een Wetgevende Kamer kunnen de volksbevraging beletten — les trois quarts des membres d'un groupe linguistique d'une Chambre législative peuvent interdire le référendum ou la consultation populaire)	
3a. Zo ja, is een verschillend aantal handtekeningen vereist naargelang het gaat om een volksraadpleging of een referendum ? — <i>Dans l'affirmative, le nombre de signatures requises est-il différent selon qu'il s'agit d'une consultation populaire ou d'un référendum ?</i>	Vlaams Blok, PSC	SP
3b. Zo ja, moet de handtekeningendrempel worden uitgedrukt in : — <i>Dans l'affirmative, le nombre minimum de signatures requises doit-il être exprimé :</i> — een percentage ? — <i>sous la forme d'un pourcentage ?</i> — een absoluut cijfer ? — <i>sous la forme d'un chiffre absolu ?</i> — beide ? — <i>sous les deux formes ?</i>	PRL FDF MCC, Vlaams Blok, SP 5 % : Ecolo-Agalev, PSC 100.000 handtekeningen — 100.000 signatures : VLD, CVP VU&ID (geen voorkeur voor percentages of absolute cijfers — pas de préférence)	

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
3c. Zo ja, welke handtekeningen komen in aanmerking : — <i>Dans l'affirmative, quelles signatures sont prises en considération :</i> — enkel die van de kiezers ? — <i>seulement celles des électeurs ?</i> — of ruimer (bijvoorbeeld jongeren, ...) ? — <i>ou aussi celles d'autres catégories (par exemple, les jeunes, ...) ?</i>	VLD, CVP, PRL FDF MCC, Vlaams Blok, SP PSC (voor referenda — pour les référendums) VU&ID (het kiesrecht moet echter worden uitgebreid tot allochtonen en jongeren — il faut cependant étendre le droit de vote aux étrangers et aux jeunes) Ecolo-Agalev (ook de handtekeningen van personen die ouder zijn dan 16 jaar en van de niet-Belgen die een vaste verblijfplaats hebben in België — il faut tenir compte aussi des signatures des personnes de plus de 16 ans et des étrangers ayant une domicile fixe en Belgique) PSC (voor volksraadplegingen : ook de handtekeningen van personen die meer dan 5 jaar in België verblijven — pour les consultations populaires : aussi les signatures des personnes résidant en Belgique depuis plus de 5 ans)	
3d. Zo ja, is een handtekeningen drempel vereist per deelgebied ? — <i>Dans l'affirmative, faut-il prévoir un nombre minimum de signatures requises pour chacune des entités fédérées ?</i>	PSC (per kiescollege — par collège électoral)	VLD, CVP, Vlaams Blok, SP, Ecolo-Agalev, VU&ID PRL FDF MCC
III. Frequentie — Fréquence		
1. Kunnen in één referendum of volksraadpleging, verschillende vragen aan de bevolking worden voorgelegd (blz. 43) ? — <i>Dans le cadre d'un référendum ou d'une consultation populaire, peut-on poser plusieurs questions à la population (p. 43) ?</i> — Ja, maar slechts over één thema — <i>Oui, mais seulement concernant un thème</i> — Ja, maar slechts één vraag per thema — <i>Oui, mais une seule question par thème</i>	Vlaams Blok CVP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID VLD	PRL FDF MCC

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
— Ja, en ook over meer dan één thema — <i>Oui, et également concernant plusieurs thèmes</i>	SP	
2. Moet in een « sperperiode » vóór federale en andere verkiezingen worden voorzien (blz. 44) ? — <i>Faut-il prévoir une « période d'interdiction » avant la tenue d'élections fédérales et autres (p. 44) ?</i>	VLD, CVP, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID	Vlaams Blok
2a. Sperperiode langer of korter dan drie maanden ? — <i>Période d'interdiction supérieure ou inférieure à trois mois ?</i>	40 dagen : — 40 jours : SP drie maanden : — trois mois : VLD, Ecolo-Agalev, VU&ID 120 dagen : — 120 jours : PSC meer dan drie maanden, bijvoorbeeld zes maanden : — plus de trois mois, par exemple six mois : PRL FDF MCC één jaar : — un an : CVP	
3. Kunnen over één thema meerdere referenda of volksraadplegingen worden gehouden tijdens dezelfde zittingsperiode (blz. 44) ? — <i>Peut-on organiser plusieurs référendums ou consultations populaires sur un même thème au cours de la même législature (p. 44) ?</i>	Vlaams Blok	VLD, CVP, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID
4. Kunnen referenda of volksraadplegingen gelijktijdig worden gehouden op verschillende bestuursniveaus (blz. 44) ? — <i>Peut-on organiser simultanément des référendums ou des consultations populaires à différents niveaux de pouvoir (p. 44) ?</i>	VLD, Vlaams Blok, SP, Ecolo-Agalev VU&ID (<i>mits duidelijke informatie-campagnes</i> — pourvu qu'il y ait une campagne d'information très claire)	CVP, PRL FDF MCC PSC (<i>bovendien slechts één volksbevraging per semester en maximaal 4 per zittingsperiode</i> — en plus, un seul référendum/consultation par semestre et quatre au maximum par législature)
IV. Vraagstelling — Formulation de la question		
1. Wie formuleert de vraag ? — <i>Qui formule la question ?</i>		
— De indieners ? — <i>Les instigateurs de la demande ?</i>	PSC (<i>onder bepaalde voorwaarden</i> — sous certaines conditions) SP (<i>wanneer het initiatief uitgaat van burgers</i> — si l'initiative émane des citoyens)	
— De assemblee ? — <i>L'assemblée ?</i>	CVP, PRL FDF MCC, VU&ID SP (<i>wanneer het initiatief uitgaat van een assemblee</i> — si l'initiative émane d'une assemblée) PSC (<i>wanneer het initiatief uitgaat van een assemblee</i> — si l'initiative émane d'une assemblée)	

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
— Een onafhankelijke commissie van deskundigen ? — <i>Une instance indépendante composée d'experts ?</i>	Ecolo-Agalev (<i>één derde van de parlementsleden moet instemmen met de vraagstelling</i> — un tiers des parlementaires doit approuver la formulation de la question)	
2. Moet de vraag in een referendum en een volksraadpleging met « ja » of « neen » te beantwoorden zijn (blz. 45 en volgende, blz. 63) ? — <i>Faut-il que la réponse à la question d'un référendum ou d'une consultation populaire soit « oui » ou « non » (questions fermées) (pp. 45 et suivantes, p. 63) ?</i>	VLD, Vlaams Blok, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID PRL FDF MCC (<i>bij voorkeur, maar men kan ook twee teksten voorleggen</i> — de préférence, mais on peut également soumettre une alternative entre deux textes)	CVP (<i>de vraagstelling moet toelaten om de inhoud van een wet duidelijk te bepalen</i> — la formulation de la question doit permettre de déterminer clairement la teneur de la loi)
3. Mogen de vragen handelen over algemene principes (in plaats van alleen over concrete mogelijkheden) (blz. 63) — <i>Peut-on poser une question portant sur des principes généraux (au lieu d'en limiter l'objet à des possibilités concrètes) (p. 63) ?</i>	PSC	PRL FDF MCC, VU&ID Ecolo-Agalev (<i>zeker niet in een referendum</i> — surtout pas dans un référendum)
4. Zijn er andere kwalitatieve vereisten voor de vraagstelling nodig (blz. 63 en volgende) ? — <i>Y a-t-il d'autres critères qualitatifs auxquels la formulation de la question doit répondre (pp. 63 et suivantes) ?</i>	SP, VU&ID	
5. Zijn de fracties van oordeel dat dwingende regels nodig zijn die bij de formulering van de vraag moeten worden nageleefd, zoals : — <i>Les groupes estiment-ils qu'il faut édicter des règles qui doivent obligatoirement être respectées lors de la formulation de la question, telles que :</i>	Akkoord met alle voorgestelde dwingende regels : — <i>D'accord avec toutes les règles contraignantes proposées :</i> CVP, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, VU&ID, PSC	
— het aanbieden van reële alternatieven in geval van een gedwongen keuzevraag ? — <i>l'obligation de présenter une réelle alternative en cas de choix forcé ?</i>		
— verbod van dubbele negaties (« ja » als voorstander, « neen » als tegenstander) ? — <i>l'interdiction d'utiliser des doubles négations dans la question (« oui » si l'on est favorable, « non » si l'on est opposé) ?</i>		
— eenheid van onderwerp ? — <i>l'obligation de respecter l'unité de sujet ?</i>		

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
— verbod van suggestieve termen en argumenten in de vraagtekst ? — <i>l'interdiction d'utiliser des termes et des arguments suggestifs dans le texte de la question ?</i> — verbod van suggestieve termen en argumenten in de inleidende tekst ? — <i>l'interdiction d'utiliser des termes et des arguments suggestifs dans le texte introductif ?</i>		
6. Is controle op de gestelde vraag nodig ? — <i>Est-il nécessaire que la question posée soit contrôlée ?</i>		
a. Zo ja, door welke instantie ? — <i>Si oui, par quelle instance ?</i>		
— Een wetgevende assemblee ? — <i>L'assemblée législative ?</i>	PRL FDF MCC Ecolo-Agalev (een onafhankelijk college van deskundigen kan de initiatiefnemer wel bijstaan bij de vraagformulering — un collège d'experts indépendant peut aider l'auteur de l'initiative à formuler la question)	
— Een hof of een rechtbank ? — <i>Une cour ou un tribunal ?</i>	CVP (het laatste woord berust echter bij het Parlement — mais le Parlement a le dernier mot) SP (voor de formele controle — pour le contrôle formel) VU&ID	PSC
— Een onafhankelijke instantie van deskundigen ? — <i>Un collège d'experts indépendant ?</i>	SP (voor de substantiële controle — pour le contrôle substantiel) PSC (aangewezen door de afdeling wetgeving, verenigde kamers, van de Raad van State — désigné par la section de législation, chambres réunies, du Conseil d'État) VU&ID (voor wat betreft de vraagstelling — pour la formulation de la question)	PRL FDF MCC
6b. Kunnen deze instanties de vraag herformuleren ? — <i>Ces instances peuvent-elles « reformuler » la question ?</i>	SP	CVP (zij kunnen wel advies verlenen aan het Parlement — elles peuvent rendre un avis au Parlement) VU&ID (zij kunnen wel advies verlenen aan het Parlement — elles peuvent rendre un avis au Parlement)
6c. Op welk tijdstip moet de vraagstelling gecontroleerd worden ? — <i>Quand la formulation de la question doit-elle être contrôlée ?</i>		
— Voor het verzamelen van de handtekeningen ? — <i>Avant la collecte de signatures ?</i>	VU&ID	

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
— Na het verzamelen van de handtekeningen ? — <i>Après la collecte de signatures ?</i>	CVP (<i>men kan wel voorafgaande adviezen vragen</i> — mais on peut demander des avis préalables) SP (<i>eenieder kan wel een voorafgaande controle vragen</i> — chacun peut demander un contrôle préalable)	
6d. Slaat de controle van de vraag : — <i>Le contrôle de la question doit-il porter :</i>		
— alleen op de vormelijke aspecten ? — <i>uniquement sur la forme ?</i>	VU&ID (<i>expertencollege</i> — collège des experts)	
— of ook op de inhoud (bijvoorbeeld grondwettigheid, uitgesloten onderwerpen (zie ook hoofdstuk IX) ? — <i>ou aussi sur le fond (cf. sujets exclus, constitutionnalité) ? (Voir aussi chapitre IX).</i>	VU&ID (<i>Arbitragehof</i> — Cour d'arbitrage), Ecolo-Agalev (<i>Arbitragehof</i> — Cour d'arbitrage)	
7. Kunnen in een referendum en een volksraadpleging meerdere vragen tegelijk worden voorgelegd (blz. 62) ? — <i>Plusieurs questions peuvent-elles être posées simultanément dans le cadre d'un référendum ou d'une consultation populaire (p. 62) ?</i>	VLD, Vlaams Blok PSC (<i>over één thema</i> — <i>sur un thème</i>) SP (<i>telkens 1 vraag per thema en per niveau</i> — chaque fois, une seule question par thème et par niveau)	PRL FDF MCC, Ecolo-Agalev, VU&ID
V. Deelname aan referenda en volksraadplegingen — <i>Participation aux référendums et aux consultations populaires</i>		
1. Zijn de fracties voorstander van de opkomstplicht voor (blz. 65 en volgende) : — <i>Les groupes sont-ils favorables à l'obligation de participer (p. 65 et suivantes) :</i>		
— referenda over de Grondwet ? — <i>aux référendums constitutionnels ?</i>	CVP, PRL FDF MCC, SP, Ecolo, PSC	VLD, Vlaams Blok, Agalev, VU&ID
— referenda over andere onderwerpen ? — <i>aux référendums sur d'autres sujets ?</i>	PS (<i>voor gewestelijke referenda</i> — pour les référendums régionaux) PRL FDF MCC, SP, Ecolo, PSC	VLD, CVP, Vlaams Blok, Agalev, VU&ID
— volksraadplegingen ? — <i>aux consultations populaires ?</i>	PS (<i>voor gewestelijke volksraadplegingen</i> — pour les consultations populaires régionales) SP, Ecolo	VLD, CVP, PRL FDF MCC, Vlaams Blok, Agalev, PSC, VU&ID

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
2. Moet de kiesbevoegdheid worden uitgebreid ? — <i>Faut-il admettre d'autres participants ?</i> — tot de sinds bepaalde tijd in België verblijvende vreemdelingen ? — <i>Les étrangers séjournant en Belgique depuis un certain temps ?</i> — tot de jongeren tussen 16 en 18 jaar (blz. 67) ? — <i>Les jeunes âgés de 16 à 18 ans (p. 67) ?</i>	VLD (<i>onderdanen van de Europese Unie</i> — ressortissants de l'Union européenne) PRL FDF MCC (<i>de niet-Belgen die gedurende een bepaalde tijd in België verblijven</i> — les étrangers résidant en Belgique depuis un temps déterminé) Ecolo-Agalev (<i>de niet-Belgen die meer dan 5 jaar in België verblijven</i> — les étrangers résidant en Belgique depuis plus de 5 ans) PSC (<i>voor volksraadplegingen : de niet-Belgen die meer dan 5 jaar in België verblijven</i> — pour les consultations populaires : les étrangers résidant en Belgique depuis plus de 5 ans) VU&ID (<i>migranten</i> — étrangers) VLD, Ecolo-Agalev PSC (<i>eventueel voor volksraadplegingen</i> — éventuellement pour les consultations populaires)	CVP, Vlaams Blok, SP PSC (<i>voor referenda</i> — pour les référendums) CVP, PRL FDF MCC, Vlaams Blok, SP, VU&ID PSC (<i>voor referenda</i> — pour les référendums)
3. Is, bij niet-verplichte deelname, een opkomstdrempel vereist om de resultaten in aanmerking te nemen (blz. 67) ? — <i>Faut-il exiger, en cas de participation non obligatoire, qu'un seuil de participation soit atteint pour que les résultats soient pris en compte (p. 67) ?</i>	VLD, PRL FDF MCC, Vlaams Blok, VU&ID CVP (<i>50 % van de kiesgerechtigden</i> — 50 % des électeurs) PSC (<i>voor volksraadplegingen, 5 %</i> — pour les consultations populaires, 5 %)	
3a. Zo ja, is een participatiequorum vereist per deelgebied (blz. 68) ? — <i>Si oui, faut-il exiger un quorum de participation par entité fédérée (p. 68) ?</i>	VLD (<i>voor aangelegenheden waarvoor een bijzondere meerderheid vereist is</i> — pour les matières à adopter par une loi à la majorité spéciale) PSC (<i>voor volksraadplegingen : 5 % per deelgebied</i> — pour les consultations populaires : 5 % par entité fédérée)	CVP, PRL FDF MCC, Vlaams Blok, VU&ID

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
VI. Participatie- en Meerderheidsquorum — <i>Quorum de participation et de majorité</i> 1. Moeten mechanismen worden uitgewerkt ter bescherming van bepaalde groepen van de Belgische bevolking (blz. 69) ? — <i>Faut-il élaborer des mécanismes destinés à protéger certains groupes de la population belge (p. 69) ?</i> — Een meerderheid in elk van de deelgebieden (blz. 70) ? — <i>Une majorité dans chacune des entités fédérées (p. 70) ?</i> — Een versterkte meerderheid in totaal (bijvoorbeeld 2/3) ? — <i>Une majorité renforcée au total (par exemple, 2/3) ?</i> — Een « alarmbelprocedure » (blz. 70) ? — <i>Une « sonnette d'alarme » est-elle nécessaire (p. 70) ?</i> — Een verplichte parlementaire beraadslaging vooraleer een referendum/volksraadpleging over een « communautair » thema kan worden georganiseerd ? — <i>Un débat parlementaire préalable à l'organisation d'un référendum/une consultation populaire sur un thème « communautaire » ?</i>	PSC <i>Alleen voor aangelegenheden waarvoor een bijzondere meerderheid vereist is : — Uniquement pour les matières à adopter par une loi à la majorité spéciale : VLD, CVP, PRL FDF MCC, Ecolo-Agalev, VU&ID</i> PSC <i>Alleen voor aangelegenheden waarvoor een bijzondere meerderheid vereist is : — Uniquement pour les matières à adopter par une loi à la majorité spéciale : VLD, CVP, PRL FDF MCC, Ecolo-Agalev, VU&ID</i> PRL FDF MCC, PSC VLD (<i>eventueel</i> — éventuellement) <i>Alleen voor aangelegenheden waarvoor een bijzondere meerderheid vereist is : — Uniquement pour les matières à adopter par une loi à la majorité spéciale : Ecolo-Agalev</i> CVP, PSC VLD (<i>eventueel</i> — éventuellement) VU&ID (<i>eventueel</i> — éventuellement) <i>Alleen voor aangelegenheden waarvoor een bijzondere meerderheid vereist is : — Uniquement pour les matières à adopter par une loi à la majorité spéciale : Ecolo-Agalev</i>	Vlaams Blok, SP Vlaams Blok, SP Vlaams Blok, SP, VU&ID Vlaams Blok, SP
VII. Uitgaven — <i>Dépenses</i> Vinden de fracties dat moet worden voorzien in een wettelijk kader voor de campagnes in verband met referenda en volksraadplegingen (blz. 71) ? — <i>Les groupes politiques estiment-ils qu'il faut prévoir un cadre légal pour les campagnes relatives aux référendums et aux consultations (p. 71) ?</i>	VLD, CVP, PS, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID	Vlaams Blok

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
Moeten de verkiezingsuitgaven worden beperkt ? — <i>Les dépenses électorales doivent-elles être limitées ?</i> Kan het voorbeeld van Québec als model dienen (blz. 71-72) ? — <i>Le Québec peut-il servir d'exemple (pp. 71-72) ?</i> VIII. Voorlichtingscampagne — <i>Campagne d'information</i> Is een voorlichtingscampagne vereist (blz. 72) ? — <i>Une campagne d'information est-elle requise (p. 72) ?</i> — Door de overheid verstrekte informatie (overheidsbrochure) (blz. 73) — <i>Informations fournies par les pouvoirs publics (brochure officielle) (p. 73) ?</i> — Standpuntennota's van de voor- en tegenstanders — <i>Notes des partisans et des adversaires exposant leur point de vue ?</i> — Informatie van politieke partijen ? — <i>Informations des partis politiques ?</i> IX. Controle op de nadere regels voor volksbevragingen — <i>Contrôle exercé sur les modalités des questionnements populaires</i> 1. Moet toezicht worden gehouden op de naleving van de nadere regels voor volksbevragingen (blz. 74) ? — <i>Faut-il prévoir un contrôle du respect des modalités des référendums et des consultations populaires (p. 74) ?</i>	VLD, CVP, PS, SP, Ecolo-Agalev, VU&ID SP <i>Eventueel</i> : — Éventuellement : VLD, CVP, Ecolo-Agalev CVP, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, VU&ID PSC (<i>uiterlijk één maand voor de stembusgang; inhoud van de brochure goedgekeurd door het Parlement met een tweederde meerderheid</i> — au plus tard un mois avant l'organisation; le contenu de la brochure doit être approuvé par le Parlement à la majorité des deux tiers) VLD, CVP, PRL FDF MCC, SP, PSC VLD, CVP, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, PSC VLD, CVP, PRL FDF MCC, Vlaams Blok, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID	Vlaams Blok

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
1a. Zo ja, moet dit toezicht worden uitgeoefend door : — <i>Dans l'affirmative, ce contrôle doit-il être exercé par :</i> — een rechtscollege (Arbitragehof of Raad van State) ? — <i>les juridictions (Cour d'arbitrage ou Conseil d'Etat) ?</i> — de politieke organen (parlementaire assemblees) ? — <i>les organes politiques (assemblées parlementaires) ?</i> — een onafhankelijk orgaan ? — <i>un organe indépendant ?</i> 2. Wanneer moet de grondwettigheidscontrole van de vraagstelling plaatsvinden ? — <i>Un contrôle de constitutionnalité doit être exercé :</i> — Voor het referendum of de volksraadpleging ? — <i>avant le référendum ou la consultation populaire ?</i> — Na het referendum of de volksraadpleging ? — <i>après le référendum ou la consultation populaire ?</i>	VLD, VU&ID CVP (<i>Arbitragehof</i> — Cour d'arbitrage) Vlaams Blok (<i>Raad van State</i> — Conseil d'État) SP (<i>voor de formele controle</i> — pour le contrôle formel) PSC (<i>Raad van State, afdeling wetgeving; voor de substantiële controle</i> — Conseil d'État, section de législation; pour le contrôle substantiel) PRL FDF MCC SP (<i>een orgaan samengesteld uit politici, juristen en methodologen moet de substantiële controle verrichten</i> — un organe composé de politiciens, juristes et méthodologues doit s'occuper du contrôle substantiel) Ecolo-Agalev (<i>een parlementaire commissie, eventueel uitgebreid met juristen en deskundigen inzake de vraagstelling</i> — une commission parlementaire, éventuellement élargie à des juristes et des experts dans la formulation de questions) PSC (<i>diensten van de assemblee, voor wat betreft de louter formele controle</i> — les services de l'assemblée, pour le contrôle formel) VLD, CVP, PRL FDF MCC, Vlaams Blok, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID	

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
3. Moet een onafhankelijke commissie toezicht uitoefenen over de formulering van de vraag (pro memorie, zie hoofdstuk IV) ? — <i>Une commission indépendante doit-elle contrôler la formulation de la question (pour mémoire voir chapitre IV) ?</i> HOOFDSTUK V — CHAPITRE V Volksinitiatief — Initiative populaire Zijn de fracties voorstander van de invoering van het volksinitiatief (blz. 82) ? — <i>Les groupes sont-ils favorables à l'instauration de l'initiative populaire (p. 82) ?</i> HOOFDSTUK VI — CHAPITRE VI Petitierecht — Droit de pétition 1. Zijn de fracties voorstander van de versterking van het petitierecht (blz. 84) ? — <i>Les groupes sont-ils favorables au renforcement du droit de pétition (p. 82) ?</i> 1a. Zo ja, moet het huidig verbod van verzoekschriften in gemeenschappelijke naam en in persoon aan de Kamers worden opgeheven ? — <i>Dans l'affirmative, l'interdiction actuelle de présenter en nom collectif et en personne des pétitions aux Chambres doit-elle être levée ?</i> 1b. Moeten (groepen) burgers het recht krijgen het wetgevend orgaan te interpellieren of voorstellen te doen op wetgevend vlak (blz. 85) ? — <i>Des (groupes de) citoyens doivent-ils être autorisés à interpeller l'organe législatif ou à faire des propositions en matière législative (p. 85) ?</i>	CVP (<i>met raadgevende bevoegdheid; het Parlement beslist</i> — avec voix délibérative; la décision revient au Parlement) Vlaams Blok, SP PSC (<i>de afdeling wetgeving van de Raad van State benoemt het experten-college</i> — la section de législation du Conseil d'État nomme le collège des experts) VLD, CVP, PRL FDF MCC, Vlaams Blok, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID VLD, CVP, PRL FDF MCC, Vlaams Blok, SP, Ecolo-Agalev, PSC, VU&ID VLD, PRL FDF MCC, SP, Ecolo-Agalev, VU&ID	VLD, PRL FDF MCC, Ecolo-Agalev, VU&ID CVP, Vlaams Blok

Vraagpunten — Questions	Ja — Oui	Neen — Non
1c. Is een verschillende procedure nodig naargelang de aard van het verzoek (klachtenpetities, politieke petities) (blz. 70) ? — <i>Faut-il prévoir une procédure distincte selon la nature de la demande (pétitions-reclama-tions, pétitions politiques) (p. 70) ?</i>	CVP, SP, PSC, VU&ID	PRL FDF MCC
1d. Moeten bepaalde aangelegenheden worden uitgesloten? — <i>Certaines matières doivent-elles être exclues ?</i>	VLD, CVP, SP, Ecolo-Agalev, PSC VU&ID (<i>dezelfde aangelegenheden die worden uitgesloten van referenda en volksraadplegingen</i> — les mêmes matières que celles qui sont exclues pour les référendums et les consultations populaires) PRL FDF MCC (<i>grondrechten</i> — droits fondamentaux)	