

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

16 janvier 2007

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 57 de la Constitution
afin de moderniser le droit de pétition et de
le transformer en un véritable débat
d'initiative populaire devant les assemblées**

(proposition déposée par Mmes Véronique
Ghenne et Talbia Belhouari)

SOMMAIRE

1. Résumé	3
2. Développements	4
3. Proposition de révision de la loi	16
4. Annexe	17

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

16 januari 2007

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 57 van de Grondwet,
teneinde het petitierecht te moderniseren en
het om te vormen tot een echt parlementair
debat op volksinitiatief**

(voorstel ingediend door de dames
Véronique Ghenne en Talbia Belhouari)

INHOUD

1. Samenvatting	3
2. Toelichting	4
3. Voorstel tot herziening van de Grondwet	16
4. Bijlage	17

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT :</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene koft)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kft)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kft; COM: zalmkleurige kft)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT :</i>	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

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

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

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

RÉSUMÉ

La modernisation du droit de pétition, dans le sens d'une transformation de celui-ci en un véritable débat d'initiative populaire devant les assemblées législatives, apparaît comme un moyen d'approfondir le dialogue entre la population et ses représentants.

Afin de rendre efficace l'exercice dudit droit, entendu comme instrument de participation moderne mis à la disposition du citoyen, il est proposé de réviser l'article 57 de la Constitution, afin que la pétition adressée à une assemblée législative par un certain nombre de personnes et posant une question ressortissant en tout ou en partie à ses compétences puisse être inscrite à l'ordre du jour des débats de la Chambre devant laquelle celle-ci a été déposée, fasse l'objet d'un débat parlementaire et obtienne publiquement une réponse.

SAMENVATTING

De modernisering van het petitierecht, in die zin dat het wordt omgevormd tot een echt debat op volks-initiatief dat binnen de wetgevende assemblees wordt gevoerd, vormt kennelijk een middel om de dialoog tussen de bevolking en haar vertegenwoordigers te verdiepen.

Met het oog op een doeltreffende uitoefening van dat recht, dat wordt opgevat als een modern, ter beschikking van de burger staand participatie-instrument, wordt voorgesteld artikel 57 van de Grondwet te herzien, opdat het verzoekschrift dat door een aantal mensen tot een wetgevende assemblee wordt gericht met een vraag over een aangelegenheid waarvoor die assemblee geheel of gedeeltelijk bevoegd is, op de agenda van de debatten kan worden geplaatst van de Kamer waarbij dat verzoekschrift wordt ingediend. Zulks moet die assemblee de gelegenheid bieden daarover een parlementair debat te voeren en openbaar een antwoord op de vraag te verstrekken.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

A. Contexte

En dehors des périodes électorales, le droit de pétition est le moyen le plus direct pour créer une interface entre la société civile et le monde politique. Ce droit fondamental permet en effet aux citoyens d'exprimer leur sentiment quant à la gestion publique mais aussi d'interpeller les autorités politiques à propos de problèmes auxquelles ils sont particulièrement sensibles et ainsi, de faire connaître leurs griefs aux dépositaires du pouvoir et aux représentants de la Nation.

Lors de la déclaration de révision de la Constitution d'avril 2003, l'article 28 de la Constitution a été ouvert à révision en vue de moderniser ce droit. Cet article est lié à l'article 57 de la Constitution, également ouvert à révision:

Art. 28: «Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.».

Art. 57: «Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres.

Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige.».

Tandis que l'article 28 de la Constitution confère le droit de pétition à chacun, l'article 57 régit les pétitions adressées aux assemblées parlementaires. Les règlements de chaque assemblée précisent les conditions et les modalités d'exercice dudit droit.

Il est cependant malheureux de constater que le droit de pétition, droit fondamental, est tombé en désuétude, tant en Belgique qu'à l'étranger.

Divers facteurs paraissent avoir contribué à ce déclin. Outre la multiplication d'instances de recours et le développement d'institutions permettant aux citoyens de manifester leur mécontentement, le manque de crédibilité attaché au traitement des pétitions en est

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

A. Context

Buiten de verkiezingsperiodes is het petitierecht het meest directe middel om een tussenschakel te creëren tussen het middenveld en de politieke wereld. Dankzij dat grondrecht kunnen de burgers immers niet alleen te kennen geven hoe zij staan tegenover het overheidsbeleid, maar ook de politieke overheid interpellieren over vraagstukken die hun bijzonder na aan het hart liggen, en aldus hun grieven uiten bij de gezagsdragers en de vertegenwoordigers van de Natie.

Bij de verklaring tot herziening van de Grondwet uit april 2003 werd artikel 28 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard, teneinde dat recht te moderniseren. Dat artikel is gerelateerd aan artikel 57 van de Grondwet, dat eveneens vatbaar voor herziening is verklaard:

Art. 28: «Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen.

Alleen de gestelde overheden hebben het recht verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen.».

Art. 57: «Het is verboden in persoon aan de Kamers verzoekschriften aan te bieden.

Elke Kamer heeft het recht de bij haar ingediende verzoekschriften naar de ministers te verwijzen. De ministers zijn verplicht omtrent de inhoud uitleg te verstrekken, zo dikwijls als de Kamer het eist.».

Terwijl bij artikel 28 van de Grondwet aan iedereen petitierecht wordt verleend, bepaalt artikel 57 de procedure inzake de verzoekschriften die tot de parlementaire assemblees worden gericht. De reglementen van elke assemblee preciseren de voorwaarden en nadere regels betreffende de uitoefening van dat recht.

He is echter betreurenswaardig te moeten vaststellen dat een grondrecht als het petitierecht in onbruik is geraakt, zowel in België als in het buitenland.

Diverse factoren hebben kennelijk tot die teloorgang bijgedragen. Er werden niet alleen almaar meer beroepsinstanties ingesteld en instellingen uitgebouwd, waardoor de burgers uiting kunnen geven aan hun ontevredenheid. Die achteruitgang is ook te wijten aan het feit

également la cause, non parce que des questions sur la gestion publique ne sont pas posées par nos citoyens, mais parce que les réponses apportées aux pétitions sont souvent négligées.

Actuellement, les règlements des assemblées prévoient que les pétitions sont soit renvoyées à la commission permanente des pétitions, soit déposées au greffe de l'assemblée concernée pour consultation, soit, lorsque cela s'avère possible, renvoyées à la commission permanente compétente pour la matière à laquelle la pétition se rapporte. La pétition peut aussi être classée purement et simplement ou encore envoyée au ministre compétent afin que celui-ci fournisse toute explication que l'assemblée requiert à son sujet (article 57, alinéa 2, de la Constitution). Un contrôle politique peut ainsi être exercé par l'organe parlementaire sur le gouvernement fédéral. La pratique nous révèle cependant que bon nombre de pétitions sont déposées sans qu'un débat ou une interpellation du pouvoir exécutif ne soit envisagé.

Le déclin historique dudit droit aboutit à ce que le relais entre la population et ses représentants, que constitue le droit de pétition, n'est pas exploité à la mesure de son importance.

Les auteurs de la présente proposition ne peuvent se limiter à constater que ce droit fondamental serait devenu, dans notre État moderne, «un moyen d'expression obsolète entre les mains du citoyen»¹ et entendent bien lui redonner toute l'importance qu'il mérite.

De plus, les vertus du droit de pétition retrouvent une actualité particulière dans une société assurément ébranlée par une crise de citoyenneté, se traduisant par un manque de confiance de plus en plus marqué dans les institutions.

Face à ces constatations, depuis plusieurs années, une réflexion sur la modernisation du droit de pétition a été entamée dans le but de lui conférer une plus grande efficacité.

Différents mécanismes ont été étudiés, notamment, par la Commission pour le renouveau politique Chambre et Sénat afin de réconcilier le citoyen avec l'appareil étatique.

¹ P. Vandernacht, «l'activité parlementaire des Chambres fédérales en 1993», *R.B.D.C.*, 1994, p.402.

dat van de behandeling van de verzoekschriften weinig geloofwaardigheid uitgaat; dat komt niet omdat onze burgers geen vragen over het overheidsbeleid stellen, maar omdat de op de verzoekschriften verstrekte antwoorden vaak worden veronachtzaamd.

Thans voorzien de Reglementen van de assemblees erin dat de verzoekschriften ofwel worden verwezen naar de vaste commissie voor de Verzoekschriften, ofwel ter raadpleging worden ingediend bij de griffie van de betrokken assemblee, ofwel (indien mogelijk) worden verwezen naar de vaste commissie die bevoegd is voor de aangelegenheid waarop het verzoekschrift betrekking heeft. Het verzoekschrift kan ook gewoonweg worden geseponeerd, dan wel worden toegezonden aan de bevoegde minister, teneinde hem alle uitleg te doen verstrekken die de assemblee van hem eist (artikel 57, tweede lid, van de Grondwet). Aldus kan het parlement politieke controle op de federale regering uitoefenen. In de praktijk blijken tal van verzoekschriften evenwel te worden ingediend zonder dat een debat of een interpellatie van de uitvoerende macht wordt overwogen.

De historische afkalving van dat recht leidt ertoe dat het petitieright, die een schakel tussen de bevolking en haar vertegenwoordigers vormt, niet wordt aangewend in de mate van het belang ervan.

De auteurs van dit voorstel kunnen niet anders dan vaststellen dat dit grondrecht in onze moderne Staat is verworpen tot «un moyen d'expression obsolète entre les mains du citoyen»¹; zij willen het dan ook opnieuw ten volle het belang verlenen dat het verdient.

Bovendien worden de positieve eigenschappen van het petitieright opnieuw bijzonder actueel in een samenleving die echt aan het wankelen wordt gebracht door een burgerschaps crisis. Zulks komt tot uiting in een almaar opvallender gebrek aan vertrouwen in de instellingen.

Uitgaande van die vaststellingen is sedert een aantal jaren reflectie op gang gekomen over de modernisering van het petitieright, om de doeltreffendheid ervan te verhogen.

Diverse regelingen werden bestudeerd, inzonderheid door de Kamer- en Senaatscommissies voor de Politieke Vernieuwing, teneinde de burger opnieuw met het staatsbestel te verzoenen.

¹ P. Vandernacht, *L'activité parlementaire des chambres fédérales en 1993*, *R.B.D.C.*, blz. 402.

Parmi les pistes envisagées, celle du «débat parlementaire d'initiative populaire» a été le plus souvent évoquée et a retenu toute notre attention. Il s'agirait de contraindre la Chambre, qui reçoit une pétition obéissant à certaines conditions, à mener un débat public sur cette question².

Le système est original en ce qu'il tranche avec la possibilité actuelle des Chambres de décider de manière discrétionnaire du sort des pétitions qui leur sont adressées.

Touchant au fonctionnement des Chambres fédérales, pareille innovation nécessite une modification de l'article 57 de la Constitution.

Par cette modification, les auteurs de la présente proposition n'ont pas pour but de réformer le droit de pétition, qui est un droit fondamental garanti à chaque citoyen, mais de donner à l'exercice de ce droit et aux conséquences qui s'y attachent une dimension nouvelle.

En effet, un examen accru des pétitions dans le cadre d'un débat parlementaire attirerait inmanquablement l'attention des assemblées concernées sur des problèmes de société qui interpellent bon nombre de citoyens et permettrait indubitablement d'améliorer le fonctionnement de nos institutions.

Onder de overwogen denksporen werd het vaakst verwezen naar het «parlementair debat op volks-initiatief», en de auteurs hebben het met grote aandacht tegen het licht gehouden. Het zou de bedoeling zijn de Kamer te verplichten een debat te voeren over de vraag die is vervat in een aan bepaalde voorwaarden voldoende verzoekschrift dat die assemblee ontvangt².

Die regeling is origineel in die zin dat op grond ervan komaf wordt gemaakt met de mogelijkheid die de Kamers thans hebben om discretionair te beslissen over de hun toegezonden verzoekschriften.

Een dergelijke vernieuwing in verband met de werking van de federale Kamers vergt een wijziging aan artikel 57 van de Grondwet.

Met die wijziging hebben de auteurs van dit voorstel geenszins de bedoeling over te gaan tot een hervorming van het petitierecht (een aan elke burger gewaarborgd grondrecht), doch wel aan de uitoefening van dat recht en aan de eraan gerelateerde gevolgen een nieuwe dimensie te verlenen.

Een grondiger onderzoek van de verzoekschriften in het kader van een parlementair debat zou de aandacht van de betrokken assemblees onvermijdelijk vestigen op maatschappelijke knelpunten die heel wat burgers beroeren; bovendien zou zulks de werking van onze instellingen ongetwijfeld verbeteren.

² Lors des Assises de la démocratie qui se sont déroulées entre 1996 et 1997, le groupe de travail mis en place proposait déjà une réflexion sur les mécanismes de démocratie directe et donc, un revalorisation du droit de pétition. Une proposition de révision de l'article 57 de la Constitution a été déposée en ce sens par R. Lallemand et F. Erdman, le 20 décembre 1996, Sénat, *Doc. Parl.*, 1-515/1. Cette proposition prévoit que «chaque Chambre est tenue d'examiner en séance plénière, dans les 120 jours de leur dépôt, les pétitions qui lui sont adressées par des signataires âgés de 16 ans accomplis et domiciliés en Belgique, pour autant qu'elles aient recueillies le nombre de signature fixé par la loi. La loi fixe les conditions auxquelles les pétitions doivent répondre»; le premier alinéa de l'article 57 se trouvant ainsi supprimé. Un amendement a également été déposé par ces auteurs afin de prévoir l'exclusion expresse de matières déterminées par la loi et qui, dès lors, ne pourraient faire l'objet de pétition, entendue dans son sens «renforcé». Sous la précédente législature, la modernisation du droit de pétition a également été discutée au sein de la Commission Chambre et Sénat pour le renouveau politique, Sénat, *Doc. Parl.*, 2-416/2, Avis du Comité scientifique adjoint aux travaux de la Commission.

² Tijdens de staten-generaal van de democratie, die in 1996 en 1997 heeft plaatsgevonden, stelde de toentertijd opgerichte werkgroep reeds voor na te denken over de regelingen voor directe democratie, en dus over een herwaardering van het petitierecht. Op 20 december 1996 hebben de heren R. Lallemand en F. Erdman een voorstel in die zin tot herziening van de Grondwet ingediend (Stukken Senaat 1-515/1 en 515/2). Dat voorstel voorziet in het volgende: «Elke Kamer moet, binnen 120 dagen na de indiening, in de plenaire vergadering een onderzoek wijden aan de verzoekschriften die haar aangeboden worden door ondertekenaars die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt en hun woonplaats in België hebben, voor zover ze ondertekend zijn door het aantal personen dat de wet bepaalt. De wet bepaalt de voorwaarden waaraan die verzoekschriften moeten voldoen». Aldus wordt artikel 57, eerste lid, weggelaten. Voorts hebben die indieners een amendement ingediend om ervoor te zorgen dat de door de wet bepaalde uitzonderingsgevallen moeten worden uitgesloten, waarover dus geen verzoekschrift in de «ruimere» betekenis ervan kan worden ingediend (Stuk Senaat 1-515/3). Tijdens de vorige zittingsperiode is de modernisering van het petitierecht ook besproken binnen de Kamer- en Senaatscommissies voor de Politieke Vernieuwing (Stuk Senaat 2-416/2, advies van het aan de werkzaamheden van de commissie toegevoegd Wetenschappelijk Comité).

B. Modernisation du droit de pétition: «un véritable débat d'initiative populaire».

1. Terminologie³

L'avis du comité scientifique adjoint à la Commission pour le renouveau politique a opéré une nette distinction entre divers procédés de démocratie directe.

Parmi ceux-ci: le droit de pétition et l'initiative populaire qui ne se confondent pas, même si certains soutiennent que l'initiative populaire serait «un mode formalisé de pétition»⁴.

L'initiative populaire est un procédé de démocratie directe permettant à une fraction de la population de saisir l'assemblée d'une proposition de révision constitutionnelle ou de loi et, ainsi, de déclencher la procédure parlementaire.

À l'inverse du référendum ou de la consultation populaire, pour lesquels il est demandé à l'électorat de réagir à une proposition élaborée par les autorités, le procédé de «l'initiative populaire» invite le citoyen à «prendre l'initiative» de la rédaction d'un projet de décision et de l'inscrire à l'ordre du jour des discussions politiques. Ce système, qui existe notamment en Suisse, est, en droit belge, une dérogation aux articles 33 et 75 de notre Constitution, qui ne prévoient pas de droit d'initiative dans le chef des citoyens. Ce procédé se révèle donc être anticonstitutionnel.

Le droit de pétition est autre. C'est un droit fondamental, inscrit dans notre Constitution, qui permet aux pétitionnaires (pétition individuelle ou collective) d'exprimer une opinion, par écrit, sur une question particulière ou un thème d'intérêt général. Cette opinion peut prendre la forme d'une suggestion ou d'une récrimination. La pétition peut être formulée sous la forme d'une requête. Il s'agit également d'un procédé de démocratie directe.

³ Cette distinction est importante pour débattre de la constitutionnalité du procédé envisagé. Le droit d'initiative populaire ne se confond pas avec le droit de pétition transformé en véritable débat parlementaire d'initiative populaire. Cfr. *Infra* - point 2 c) et avis du comité scientifique, op. cit., Sénat, *Doc. Parl.*, 2-416/2, p.84.

⁴ Avis du Comité scientifique pour le Renouveau Politique, op. cit., p.8.

B. Modernisering van het petitierecht: «een echt debat op volksinitiatief»

1. Terminologie³

In het advies van het aan de commissies voor de Politieke Vernieuwing toegevoegde Wetenschappelijk Comité wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen diverse methodes voor directe democratie.

Vormen daarvan zijn het petitierecht en het volksinitiatief. Die begrippen vallen niet samen, ook al houden sommigen staande als zou het volksinitiatief «naar de vorm in feite (...) [neerkomen op] een verzoekschrift (...)»⁴.

Het volksinitiatief is een procedure van rechtstreekse democratie die een gedeelte van de bevolking de mogelijkheid geeft om de assemblee aan te zoeken met een voorstel tot grondwetswijziging of tot wet, en aldus de parlementaire procedure op te starten.

In tegenstelling tot het referendum of de volksraadpleging, waarbij aan de kiezers wordt gevraagd te reageren op een door de overheid uitgewerkt voorstel, nodigt de procedure van het «volksinitiatief» de burger uit om «het initiatief te nemen» voor het opstellen van een ontwerpbeslissing en die in te schrijven op de agenda van de politieke besprekingen. Dit stelsel bestaat met name in Zwitserland en wijkt, naar Belgisch recht, af van de artikelen 33 en 75 van onze Grondwet, die niet voorzien in een initiatiefrecht van de burger. Die procedure blijkt dus strijdig te zijn met de Grondwet.

Het is anders gesteld met het petitierecht. Het is een grondrecht dat in onze Grondwet is ingeschreven en dat aan de indieners van een verzoekschrift (individueel of collectief verzoekschrift) de mogelijkheid geeft om schriftelijk een opinie te geven over een bepaalde kwestie of over een thema van algemeen belang. Die opinie kan de vorm aannemen van een suggestie of een protest. Het verzoekschrift kan worden geformuleerd als een verzoek. Het gaat hier eveneens om een procedure van rechtstreekse democratie.

³ Dat onderscheid is belangrijk om te debatteren over de grondwettigheid van de overwogen aanpak. Het recht op volksinitiatief valt niet samen met het petitierecht, dat wordt omgevormd tot een echt parlementair debat op initiatief van de bevolking. Zie hieronder punt 2 c) en het advies van het Wetenschappelijk Comité, Stuk Senaat 2-416/2, blz. 84.

⁴ Advies van het Wetenschappelijk Comité voor de Politieke Vernieuwing, op. cit., blz. 8.

Déjà reconnu et utilisé sous l'ancien régime sous différentes appellations, le droit de pétition a été jugé, à juste titre, suffisamment important par le Constituant de 1831 pour que celui-ci lui consacre deux dispositions dans la Constitution de l'État belge naissant.

2. Un droit de pétition «renforcé»⁵

a) Considérations générales

Assez paradoxalement, la modernisation du droit de pétition constitue un retour aux sources du droit de pétition, tel qu'il se concevait lors de la révolution française.

«C'est en effet de la révolution française que date la distinction entre les plaintes et les pétitions. La monarchie absolue ne pouvait tolérer que les plaintes qui émanaient de sujets adressant au Roi leurs suppliques, et non les véritables pétitions constituant la manifestation de citoyens s'adressant à leurs représentants afin de leur soumettre des problèmes à la délibération d'une assemblée.

Partant de cette analyse, certains auteurs ont logiquement déduit que les véritables pétitions supposent d'abord l'existence d'une assemblée législative indépendante de l'exécutif et, en outre, l'adoption du principe de souveraineté nationale, fondement nécessaire du droit de pétition conçu comme une liberté individuelle»⁶. Plus qu'un simple aspect de la liberté de s'exprimer et de se plaindre, le droit de pétition est un véritable droit politique appartenant à tout citoyen.

Dans un État déficitaire en instruments de démocratie directe, la revalorisation du droit de pétition est un premier pas évident pour restituer aux citoyens la possibilité de s'exprimer sur la gestion publique. C'est également un moyen non négligeable pour ouvrir et stimuler le débat d'idées sur une question interpellant les citoyens. Par la réponse que le pétitionnaire reçoit, ce droit est aussi un outil de transparence et de rapprochement entre les citoyens, les élus et les gestionnaires de l'État.

⁵ Cette appellation provient de la note juridique de la Chambre rendue lors de la Commission pour le renouveau politique ainsi que de l'avis du Comité scientifique attaché à cette Commission, op. cit., annexe 3.

⁶ Citation de la proposition de loi de R. Lallemand et Erdman, op. cit., p.2. Ces auteurs reprennent eux-mêmes une citation de Jacques Moreau.

Aangezien het «ancien régime» het petitierecht (onder verschillende benamingen) al erkende en gebruikte, is het terecht voldoende belangrijk geacht door de grondwetgever van 1831 dat die er twee bepalingen in de Grondwet van de Belgische Staat in wording aan heeft gewijd.

2. Een «versterkt»⁵ petitierecht

a) Algemene overwegingen

Paradoxaal genoeg betekent de modernisering van het petitierecht een terugkeer naar de bronnen ervan, zoals het was opgevat bij de Franse Revolutie.

«Het onderscheid tussen klachten en petitie dateert immers van de Franse Revolutie. De absolute monarchie kon alleen maar klachten tolereren die afkomstig waren van onderdanen die hun smeekbeden tot de Koning richtten, en geen echte petitie waarin burgers zich openlijk tot hun vertegenwoordigers richtten om problemen door een assemblee te laten bespreken»⁶

Uitgaande van die analyse hebben bepaalde auteurs de logische gevolgtrekking gemaakt dat echte verzoekschriften in de eerste plaats vereisen «dat er een wetgevende vergadering bestaat die onafhankelijk is van de uitvoerende macht en ook dat het beginsel van nationale soevereiniteit wordt aangenomen als noodzakelijke grondvoorwaarde voor het petitierecht dat opgevat is als een individuele vrijheid. Meer nog dan een uiting van vrijheid, zowel de vrijheid van meningsuiting als de vrijheid klachten te formuleren, is het petitierecht een waarachtig individueel recht, dat aan iedere burger wordt toegekend.» (*ibidem*).

In een Staat waarin instrumenten van directe democratie onvoldoende aanwezig zijn, is de herwaardering van het petitierecht een eerste vanzelfsprekende stap om de burgers opnieuw de mogelijkheid te geven hun mening te geven over het overheidsbeleid. Het is eveneens een niet te verwaarlozen middel om ideeëndebatten aan te gaan en te bevorderen inzake kwesties die de burgers bezighouden. Door het antwoord dat de indiener van het verzoekschrift ontvangt, is dit recht ook een instrument van transparantie en toenadering tussen de burgers, de verkozenen en de bestuurders van de Staat.

⁵ Die naam is afkomstig van de juridische nota van de Kamer die is opgesteld in het kader van de commissies voor de Politieke Vernieuwing, alsook van het advies van het Wetenschappelijk Comité dat aan die commissies was verbonden, op. cit., bijlage 3.

⁶ Citaat uit het wetsvoorstel van R. Lallemand en F. Erdman, op. cit., blz.2. Die auteurs nemen zelf een citaat van Jacques Moreau over.

b) Renforcement du droit de pétition

L'article 57 de la Constitution régit le cas de pétitions adressées aux Chambres législatives fédérales. Cet article est lié à l'article 28 de la Constitution, ouvert également à révision en vue de sa modernisation, qui régit les pétitions adressées aux autorités publiques en général.

Actuellement, l'article 57 de la Constitution interdit au(x) pétitionnaire(s) d'adresser «en personne» des pétitions aux Chambres. Celles-ci ont, en outre, le droit de renvoyer les pétitions aux ministres concernés, afin que ces derniers s'expliquent sur leur contenu.

Il va sans dire qu'une telle limitation du droit de pétition face aux institutions centrales d'un État de type parlementaire se justifiait, en 1830, par la crainte des pressions et des chantages que certains pétitionnaires auraient pu ainsi exercer sur les élus du peuple. Cette crainte est aujourd'hui anachronique.

Face au constat de désuétude du droit de pétition et convaincus des vertus de ce dernier, certains auteurs de propositions ont opté pour une actualisation «classique» dudit droit.

Cette vision «minimaliste» en matière d'adaptation du droit de pétition, se limitant à supprimer les restrictions constitutionnelles à l'exercice dudit droit, a paru insuffisante aux auteurs de la présente proposition⁷.

Celles-ci souhaitent aller plus loin, afin de garantir un examen effectif, et aussi large que possible, des pétitions adressées aux Chambres.

L'avis du Comité scientifique adjoint à la Commission pour le renouveau politique Chambre et Sénat fait part de la distinction à opérer entre cette approche du droit de pétition et une approche plus novatrice, qualifiée de «maximaliste», visant le «renforcement» du droit de pétition⁸.

⁷ Une proposition de révision de l'article 28 de la Constitution a été déposée au Sénat par R. Thyssen et consorts (cdH), Sénat, *Doc. Parl.*, 3-121/1. Une autre proposition a été déposée par O. Chastel (MR) le 25 septembre 2003, Chambre, *Doc. Parl.*, 51-225/1. Les limitations prévues à l'article 28 sont rarement respectées dans la pratique. Les pétitions émanant d'associations privées ou de groupements politiques sont rarement rejetées.

⁸ «Le renouveau politique – démocratie directe», rapport intermédiaire fait au nom de la Commission Chambre et Sénat pour le renouveau politique par M. Mahoux et Mme Schauvliege, *Doc. Parl.*, 50-2-416/1, annexe 3 et avis du Comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique, op. cit., p. 83.

b) Versterking van het petitierect

Artikel 57 van de Grondwet regelt het geval van tot de wetgevende federale Kamers gerichte verzoekschriften. Dat artikel is verbonden met artikel 28 van de Grondwet - dat eveneens ter herziening vatbaar is verklaard, met het oog op de modernisering ervan - dat de tot de openbare overheden in het algemeen gerichte verzoekschriften regelt.

Thans verbiedt artikel 57 van de Grondwet de indiener(s) van verzoekschriften die geschriften «in persoon» aan de Kamers aan te bieden. Die Kamers hebben bovendien het recht de verzoekschriften naar de betrokken ministers te verwijzen, zodat die ministers omtrent de inhoud uitleg verstrekken.

Het spreekt voor zich dat in 1830 een dergelijke beperking van het petitierect ten aanzien van de centrale instellingen van een Staat van het parlementaire type was gerechtvaardigd door de vrees voor druk en chantage die bepaalde indieners van verzoekschriften aldus hadden kunnen uitoefenen op de verkozenen van het volk. Die vrees is nu achterhaald.

Het feit dat het petitierect in onbruik is geraakt doch ook de overtuiging dat het zijn nut heeft, heeft bepaalde auteurs van voorstellen doen kiezen voor een «klassieke» actualisatie van dat recht.

Die «minimalistische» visie inzake de aanpassing van het petitierect, die beperkt blijft tot het opheffen van de grondwettelijke beperkingen op de uitoefening van dat recht, leek de auteurs van dit voorstel ontoereikend⁷.

Zij wensen verder te gaan, om een doeltreffend en zo ruim mogelijk onderzoek van de tot de Kamers gerichte verzoekschriften te garanderen.

Het advies van het Wetenschappelijk Comité dat was toegevoegd aan de Kamer- en Senaatscommissies voor de Politieke Vernieuwing maakt een onderscheid tussen die aanpak van het petitierect en een meer vernieuwende aanpak, die als «maximalistisch» wordt aangemerkt, en de «versterking» van het petitierect beoogt⁸.

⁷ Een voorstel tot wijziging van artikel 28 van de Grondwet is ingediend in de Senaat door R. Thyssen c.s. (cdH), Stuk Senaat 3-121/1. Een ander voorstel is in de Kamer ingediend door O. Chastel (MR) op 25 september 2003, DOC 51-225/1.

De in artikel 28 genoemde beperkingen worden in de praktijk zelden nageleefd. De verzoekschriften die uitgaan van privéverenigingen of politieke groeperingen worden zelden verworpen.

⁸ «De politieke vernieuwing - Directe democratie», interimverslag namens de commissies (Kamer en Senaat) voor de Politieke Vernieuwing, uitgebracht door de heer Mahoux en mevrouw Schauvliege, Stuk Senaat 2-416/1, bijlage 3 en advies van het Wetenschappelijk Comité bij de commissies voor de Politieke Vernieuwing, op. cit., blz. 83.

Selon cette approche «maximaliste», il convient d'adapter le droit de pétition afin de permettre aux citoyens d'«interpeller» l'organe législatif ou de faire des propositions en matière législative⁹. Un débat parlementaire est initié, le cas échéant, dans un délai déterminé, dès lors qu'une pétition adressée aux Chambres (ou à l'une d'elle) a recueilli un certain nombre de signatures.

De simple moyen d'information (du citoyen à l'autorité), il deviendrait ainsi un véritable instrument de participation politique du citoyen.

En son temps, Le Chapelier soulignait déjà «le lien de filiation existant entre la réforme proposée et le sens acquis par le droit de pétition à l'époque révolutionnaire, lorsqu'il affirmait que le droit de pétition est une espèce d'initiative de la loi par laquelle le citoyen prend part au gouvernement de la société»¹⁰.

«Reconnaître au droit de pétition le sens d'une initiative populaire débouchant sur un débat parlementaire relève donc de la volonté de réduire la distance qui se creuse parfois entre le monde politique et la société civile, de dégager de nouveaux modes de communication entre la population et les élus. Associé à l'idée d'une citoyenneté active, le droit de pétition ainsi revalorisé se révèle utile au bon fonctionnement de la société politique en approfondissant son caractère démocratique»¹¹.

c) Constitutionnalité du procédé

Dans le cadre de la Commission pour le renouveau politique, certains intervenants, notamment le professeur Dujardin, ont soutenu que le droit de pétition dit «renforcé»¹² se rapprocherait de l'initiative populaire, et serait donc contraire aux prescrits des articles 33 et 75 de la Constitution, en ce sens qu'il obligerait l'assemblée à examiner un problème déterminé. La présente proposition soutient la thèse selon laquelle ces deux notions peuvent se confondre, sans pour autant déroger à ces prescrits.

⁹ Si, en application du droit de pétition «renforcé», les propositions doivent obligatoirement être inscrites à l'ordre du jour de l'organe législatif, cette formule se rattache en grande partie à la forme de l'initiative populaire.

¹⁰ Extrait repris de la proposition Lallemand et Erdman, op. cit., p.3.

¹¹ *Ibidem*.

¹² «Le renouveau politique démocratique», rapport intermédiaire, op. cit., p.73.

Volgens die «maximalistische» aanpak moet het petitie recht worden aangepast teneinde de burgers de mogelijkheid te geven de wetgevende assemblee te «interpelleren» of voorstellen te doen op wetgevend vlak⁹. Een parlementair debat begint, in voorkomend geval binnen een vastgestelde termijn, zodra voor een tot de Kamers (of één Kamer) gericht verzoekschrift een bepaald aantal handtekeningen is verzameld.

Aldus zou het petitie recht uitgroeien van een louter informatiemiddel (waarmee de burger de overheid informeert) tot een instrument dat de burger in staat stelt daadwerkelijk aan het beleid te participeren.

Sporen van verwantschap tussen de in uitzicht gestelde hervorming en de betekenis die het petitie recht gekregen heeft ten tijde van de Franse Revolutie, vindt men reeds bij Le Chapelier, waar hij zegt dat het petitie recht een soort wetsinitiatief vormt waardoor de burger deelneemt aan het bestuur van de maatschappij.¹⁰

«Door het petitie recht de betekenis toe te kennen van een volksinitiatief dat tot een parlementair debat leidt, wil men de afstand verkleinen die vaak tussen de politieke wereld en het maatschappelijk middenveld gaapt en wil men nieuwe vormen van communicatie tot stand brengen tussen de burgers en hun verkozenen. Verwacht kan worden dat het petitie recht, gekoppeld aan het idee van actief burgerschap, nuttig zal zijn voor de goede werking van het politieke bestel en het democratische gehalte ervan zal versterken.»¹¹

c) Grondwettigheid van de procedure

In het kader van de commissies voor de Politieke Vernieuwing stelden een aantal sprekers, meer bepaald professor Dujardin, dat het zogenaamde «versterkte» petitie recht¹² veel weg zou hebben van het volksinitiatief, en aldus strijdig zou zijn met het bepaalde van de artikelen 33 en 75 van de Grondwet, in die zin dat de assemblee ertoe verplicht zou worden een welbepaalde bespreking te voeren. Dit voorstel gaat uit van het standpunt dat de beide begrippen kunnen samenvallen, zonder afbreuk te doen aan het bepaalde van die artikelen.

⁹ Ook al moeten de voorstellen, als toepassing van het «versterkte» petitie recht, verplicht worden opgenomen op de agenda van het wetgevend orgaan, toch is die formule grotendeels verwant met het volksinitiatief.

¹⁰ Uittreksel overgenomen uit het voorstel van Lallemand en Erdman, op. cit., blz. 3.

¹¹ *Ibidem*.

¹² «De politieke vernieuwing - Directe democratie», interimverslag, op. cit., blz. 73.

S'il est vrai que l'exercice d'un droit de pétition, transformé en un débat parlementaire d'initiative populaire, peut entraîner des modifications profondes à des textes normatifs ou réglementaires, ce n'est pas pour autant que le citoyen dispose de l'initiative législative au sens des articles 33 et 75 de la Constitution. La revalorisation du droit de pétition proposée par le présent texte ne vise pas à ce que des citoyens rédigent des textes normatifs ou réglementaires à propos desquels l'assemblée devrait obligatoirement débattre.

En d'autres termes, il ne s'agit pas ici de confondre deux procédés de démocratie directe définis précédemment que sont l'initiative populaire et le droit de pétition¹³. La présente proposition a pour objectif de rendre au droit de pétition l'importance et l'efficacité que le Constituant originaire a voulu lui donner.

La transformation du droit de pétition en véritable débat d'initiative populaire a pour conséquence que seul le débat est d'initiative populaire. Il appartient bien entendu aux Chambres, et ce conformément aux prescrits constitutionnels en vigueur, de décider souverainement de l'opportunité de déposer des propositions de loi à l'issue du débat ainsi initié par un groupe de citoyens. En ce sens, la revalorisation du droit de pétition, telle que proposée par les auteurs, va moins loin que la portée donnée au droit de pétition «renforcé» tel que défini dans le cadre de la Commission pour le nouveau politique et jugé inconstitutionnel¹⁴.

La revalorisation du droit de pétition ainsi proposée a aussi pour conséquence que les citoyens se voient offrir un moyen de protection individuel, soit un droit fondamental individuel voire collectif afin d'initier un débat

Hoewel de uitoefening van een petitieright, in de vorm van een parlementair debat op volksinitiatief, kan leiden tot ingrijpende wijzigingen in normatieve of regelgevende teksten, houdt zulks niet in dat de burger over wetgevend initiatief in de zin van de artikelen 33 en 75 van de Grondwet beschikt. Met de door dit voorstel in uitzicht gestelde herwaardering van het petitieright ligt het niet in de bedoeling dat de burgers normatieve of regelgevende teksten opstellen die door het parlement moeten worden besproken.

Het ligt derhalve geenszins in de bedoeling twee eerder omschreven procedures van directe democratie, met name het volksinitiatief en het petitieright¹³, door elkaar te gebruiken. Dit voorstel beoogt aan het petitieright het belang en de efficiëntie te verlenen zoals de oorspronkelijke grondwetgever het heeft bedoeld.

De omvorming van het petitieright in een reëel debat op volksinitiatief heeft tot gevolg dat alleen het debat een volksinitiatief is. Het spreekt vanzelf dat de Kamers, overeenkomstig de van kracht zijnde grondwetsbepalingen, soeverein kunnen beslissen over de mogelijkheid om wetsvoorstellen in te dienen na afloop van het debat, dat is gevoerd op initiatief van een groep burgers. In die zin reikt de herwaardering van het petitieright, zoals die in uitzicht is gesteld door de auteurs van dit voorstel, minder ver dan de draagwijdte van het «versterkte» petitieright, zoals dat is omschreven in het kader van de commissies voor de Politieke Vernieuwing¹⁴ - en ongrondwettig werd geacht.

Door de aldus in uitzicht gestelde herwaardering van het petitieright wordt de burgers tevens een individueel beschermingsmiddel verleend, met name een individueel dan wel collectief grondrecht met een

¹³ Voy. le point 2c) de la présente proposition.

¹⁴ Par le décret du 14 juillet 1998, tel qu'il a été modifié par le décret du 15 décembre 1998, le Parlement flamand a établi une réglementation concernant les pétitions qui lui sont adressées. En ce qui concerne les matières actuellement à l'examen, le décret n'a pas été jugé contraire aux articles 33 et 75 de la Constitution ni à la loi spéciale du 8 août 1980. Le décret fixe les modalités du traitement des pétitions adressées au Parlement flamand, telle que la garantie offerte au pétitionnaire que sa pétition sera prise en considération, la procédure à suivre, la garantie qu'il obtiendra une réponse à sa pétition ainsi que la façon dont il l'obtiendra. En ce sens, les dispositions décretales du Parlement flamand et notre proposition vont donc moins loin que ce que l'avis du Comité scientifique adjoint aux commissions pour le nouveau politique a entendu par droit de pétition «renforcé». C'est aussi pour cette raison que les auteurs de la présente proposition préfèrent parler de «modernisation» ou de «revalorisation» du droit de pétition et moins de «renforcement»; l'objectif étant de redonner audit droit l'efficacité qui doit lui revenir en tant que droit fondamental et de la consacrer dans le contexte constitutionnel existant.

¹³ Zie punt 2c) van dit voorstel.

¹⁴ Bij het decreet van 14 juli 1998, gewijzigd bij het decreet van 15 december 1998, heeft het Vlaams Parlement een reglementering opgesteld over de bij die instelling ingediende verzoekschriften. Met betrekking tot de ter bespreking voorliggende aangelegenheden werd het decreet niet strijdig geacht met de artikelen 33 en 75 van de Grondwet, noch met de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het decreet bepaalt de nadere regels voor de behandeling van de aan het Vlaams Parlement gerichte verzoekschriften; zo wordt de indiener van het verzoekschrift gewaarborgd dat zijn verzoekschrift in overweging zal worden genomen, wordt de te volgen procedure omschreven, en wordt de indiener gewaarborgd dat zijn verzoekschrift zal worden beantwoord, en de manier waarop dat zal gebeuren. In die zin gaan de decretales bepalingen van het Vlaams Parlement en het voorstel van de auteurs dus minder ver dan wat in het advies van het Wetenschappelijk Comité, toegevoegd aan de commissies voor de Politieke Vernieuwing, wordt verstaan onder «versterkt» petitieright. Het is tevens om die reden dat de auteurs van dit voorstel het bij voorkeur hebben over de «modernisering» of de «herwaardering» van het petitieright, veeleer dan over de «versterking» ervan. Het ligt immers in de bedoeling dat recht opnieuw de efficiëntie te verlenen die het als grondrecht toekomt, en het te verankeren in de bestaande Grondwet.

parlementaire par le biais d'une pétition. Plus qu'un aspect de liberté, le droit de pétition constitue un véritable droit politique reconnu à la population.

On peut également affirmer que le droit de pétition constitue le prolongement logique du droit de manifester ses opinions, inscrit à l'article 19 de notre Constitution. Cet article garantit la liberté de manifester ses opinions en toutes matières, ce qui signifie qu'elle peut se rapporter à tous les domaines de la vie sociale, en l'occurrence politique.

Le droit qu'ont les citoyens de s'informer des affaires publiques est le corollaire de cette liberté de pouvoir exprimer une opinion en toutes matières. Si l'on souhaite rendre ce droit effectif, il faut encore que le citoyen soit informé de façon concrète, ce qui suppose la prise en considération de sa demande et l'organisation d'un véritable débat parlementaire.

Partant de l'article 42 de la Constitution, ce droit est également en étroite relation avec le mécanisme représentatif. Les citoyens ont ainsi le droit de s'informer auprès de leurs représentants. Ce droit rejoint également le devoir pédagogique de l'élue envers les citoyens qu'il représente.

Enfin, ainsi revalorisé, le droit de pétition permet aux assemblées d'exercer plus efficacement le contrôle politique qui leur revient. C'est un outil de transparence non négligeable.

Le droit de pétition est donc au carrefour du statut des gouvernants et de celui des gouvernés.

d) Catégories de pétitions sujettes à ouvrir un débat d'initiative populaire.

Pour éclairer le débat qui peut se nouer autour du droit de pétition, il importe de distinguer deux catégories de pétitions, fondamentalement différentes les unes des autres¹⁵.

– les pétitions individuelles relatives à des problèmes particuliers qu'un citoyen ou un groupe restreint de citoyens peut ponctuellement rencontrer; il s'agit alors de ce qu'on a qualifié parfois de «plaintes»;

¹⁵ Rapport intermédiaire fait au nom des Commissions pour le renouveau politique, Doc. Parl., 50-2-416/1, op. cit., p.85; Proposition de révision de l'article 57 de la Constitution de MM. Lallemand et Erdman, op. cit., p.1.

verzoekschrift om een parlementair debat te verzoeken. Meer nog dan een uiting van vrijheid, is het petitie-recht een waarachtig politiek recht, dat aan iedere burger wordt toegekend.

Tevens kan worden bevestigd dat het petitie-recht een logisch uitvloeisel is van het recht op meningsuiting, dat is opgenomen in artikel 19 van onze Grondwet. Dat artikel waarborgt de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, wat inhoudt dat die vrijheid betrekking kan hebben op alle terreinen van het sociaal leven, in dit geval het politieke leven.

Het recht van de burgers om zich te informeren over de overheidsaangelegenheden is de logische uitloper van die vrijheid om over alles zijn mening te uiten. Om dat recht daadwerkelijk te kunnen uitoefenen, moet de burger ook nog concreet worden geïnformeerd, wat veronderstelt dat zijn verzoek in aanmerking wordt genomen, en dat een echt parlementair debat wordt gevoerd.

Op grond van artikel 42 van de Grondwet houdt dat recht eveneens nauw verband met de vertegenwoordiging van de Natie. Aldus hebben de burgers het recht zich te laten informeren door degenen die hen vertegenwoordigen. Dat recht sluit tevens aan bij de opvoedkundige plicht van de verkozenen ten aanzien van de burgers die zij vertegenwoordigen.

Het aldus geherwaardeerde petitie-recht stelt tot slot de assemblees in staat de taak waarmee ze zijn belast, met name toezicht houden op het beleid, beter te vervullen. Het is een onmiskenbaar instrument om de transparantie te verhogen.

Het petitie-recht speelt een rol op het punt waar de belangen van degenen die besturen en degenen die bestuurd worden, elkaar ontmoeten.

d) Categorieën van verzoekschriften die aanleiding kunnen geven tot een debat op volksinitiatief

Met betrekking tot het debat dat over het petitie-recht kan worden gevoerd, moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee categorieën van verzoekschriften, die onderling fundamenteel verschillen¹⁵:

– de individuele verzoekschriften in verband met bijzondere moeilijkheden die een burger of een beperkte groep burgers specifiek kunnen ondervinden; het gaat dan om wat soms als «klachten» werd bestempeld;

¹⁵ Interimverslag uitgebracht namens de commissies voor de Politieke Vernieuwing, Stuk Senaat 2-416/1, blz. 85; Voorstel tot herziening van artikel 57 van de Grondwet, ingediend door de heren Lallemand en Erdman, op. cit., blz. 1.

– les pétitions relatives à des problèmes plus généraux, et de nature à susciter des débats de société».

Une compréhension poussée du phénomène de la pétition, «individuelle» ou «générale», a sans aucun doute contribué au développement de structures de médiation.

Dans les développements de la proposition de révision de l'article 57 de la Constitution, déposée le 20 décembre 1996 par les sénateurs Lallemand, Erdman et consorts¹⁶, on insiste sur le fait que le traitement des pétitions «individuelles» adressées à la Chambre revêt moins d'intérêt pour une assemblée parlementaire, qui les renvoie en général à l'autorité compétente (par exemple un ministre ou un ombudsman¹⁷). Cette catégorie de pétition ne reste toutefois pas dénuée d'intérêt, puisqu'il convient de garantir la possibilité pour toute personne de soumettre, en dernier recours, son cas particulier aux assemblées parlementaires.

Par contre, les questions d'intérêt général qu'un groupe de citoyens peut soulever doivent obligatoirement retenir l'attention des personnes qui les représentent. Cette catégorie de pétitions appelle un tout autre traitement. Encore convient-il de veiller à ce que celles-ci soient efficacement traitées.

C. Conclusion

Les auteures de la présente proposition sont convaincues de la nécessité d'accorder au citoyen une plus grande place dans le débat politique.

La modernisation du droit de pétition, dans le sens d'une transformation de celui-ci en un véritable débat d'initiative populaire devant les assemblées législatives, apparaît dès lors comme un moyen d'approfondir le dialogue entre la population et ses représentants.

Afin de rendre efficace l'exercice dudit droit, entendu comme instrument de participation moderne mis à la disposition du citoyen, il est proposé de réviser l'article 57 de la Constitution, afin que la pétition adressée à une assemblée législative par un certain nombre de personnes et posant une question ressortissant en tout ou en partie de ses compétences puisse être inscrite à l'ordre du jour des débats de la Chambre devant laquelle celle-ci a été déposée, fasse l'objet d'un débat parlementaire et obtienne publiquement une réponse.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Voy. les articles 142 à 144 du Règlement de la Chambre des représentants.

– de verzoekschriften in verband met meer algemene aangelegenheden, die van dien aard zijn dat ze tot maatschappelijke debatten aanleiding geven.

Een doorgedreven begrip van het verschijnsel verzoekschrift, «individueel» of «algemeen», heeft ongetwijfeld bijgedragen tot de ontwikkeling van bemiddelingsstructuren.

In de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 57 van de Grondwet (dat op 20 december 1996 werd ingediend door de heren Lallemand en Erdman¹⁶), legt men er de nadruk op dat de behandeling van de «individuele» verzoekschriften die aan de Kamer zijn gericht, minder belang heeft voor een parlementaire assemblee, die ze over het algemeen doorzendt naar de bevoegde overheid, bijvoorbeeld een minister of een ombudsman¹⁷. Die categorie van verzoekschriften is evenwel niet zonder belang, aangezien «de mogelijkheid moet worden gewaarborgd dat iedere persoon zijn bijzonder geval in laatste instantie aan de parlementaire assemblees kan voorleggen in de vorm van ene verzoekschrift» (*ibidem*).

De vragen van algemeen belang daarentegen die een groep burgers aan de orde kan stellen, moeten natuurlijk alle aandacht krijgen van de mensen die hen vertegenwoordigen. Deze categorie van verzoekschriften moet op een andere manier worden behandeld. «Ook moet men ervoor zorgen dat deze verzoekschriften op efficiënte wijze behandeld worden.» (*ibidem*).

C. Conclusie

De auteurs van dit voorstel zijn ervan overtuigd dat voor de burger meer plaats moet worden ingeruimd in het politieke debat.

De modernisering van het petitierecht, in de zin van een omvorming ervan naar een echt debat in de assemblees op initiatief van het volk, komt aldus naar voren als een middel om de dialoog tussen het volk en zijn vertegenwoordigers te verdiepen.

Teneinde de uitoefening van het genoemde recht effectief te maken in de zin van een modern instrument tot participatie dat de burger ter beschikking wordt gesteld, wordt voorgesteld artikel 57 van de Grondwet te herzien, zodat het door een aantal mensen aan een assemblee gericht verzoekschrift dat een deels of geheel tot de bevoegdheden van die assemblees behorende vraag stelt, op de agenda kan worden ingeschreven van de debatten van de assemblee waarbij het is ingediend, opdat er een parlementair debat over kan worden gehouden en opdat het openbaar een antwoord krijgt.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Zie de artikelen 142 tot 144 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Les auteures de la présente proposition estiment qu'il est important d'associer au débat politique des personnes qui en sont normalement exclues, mais dont les préoccupations révèlent autant d'enjeux que les assemblées parlementaires pourraient prendre en considération, qu'il s'agisse des jeunes ou des étrangers. Il convient dès lors de concevoir le droit de pétition au sens large et de ne pas le soumettre à des conditions trop strictes¹⁸.

Le texte proposé exige donc pour seules qualités des signataires des pétitions prises en compte pour un débat parlementaire: l'âge de 16 ans accomplis et la domiciliation sur le territoire pour lequel l'assemblée saisie est compétente¹⁹.

La présente proposition renvoie aux règlements des Chambres pour déterminer le nombre minimal de signatures requis pour imposer le débat à l'assemblée, ainsi que les conditions de forme auxquelles devront satisfaire les pétitions adressées aux Chambres (identification des signataires, mentions obligatoires). Elle renvoie enfin à la loi pour fixer expressément certaines matières qui ne pourront faire l'objet du débat parlementaire d'initiative populaire. Toutefois, pour ces matières, le droit de pétition «classique» continuera à être efficace, pour autant que la matière visée par ces pétitions soit conforme à ce qui est prévu actuellement par les Règlements des assemblées²⁰.

¹⁸ Rappelons que dans le droit de pétition «traditionnel» inscrit à l'article 28 de la Constitution, aucune condition de qualité n'est imposée aux pétitionnaires. Autrement dit, des personnes qui n'ont pas le droit de vote peuvent s'adresser aux Chambres; Voy. Conseil d'État, avis de la section de législation, 21 août 1997, Parl. St. VI.P., 1996-1997, n°498/2, p.9: le Conseil d'État a estimé que le texte actuel de l'article 28 de la Constitution ne permet pas que l'on impose des conditions supplémentaires d'âge et de nationalité pour exercer ledit droit.

¹⁹ La présente proposition reprend le texte de la proposition Lallemand et Erdman déposée au Sénat le 20 décembre 1996, op. cit. L'âge de 16 ans requis se base de la capacité de la personne de pouvoir s'investir dans un débat politique. Concernant l'exigence de domiciliation, elle découle naturellement de l'obligation qu'a l'assemblée saisie de débattre de matières qui sont de sa compétence matérielle et territoriale. La possibilité d'imposer le débat est ainsi étendue aux étrangers domiciliés en Belgique; aucune condition de nationalité n'étant retenue.

²⁰ Exemple: le règlement d'ordre intérieur de la Commission des Pétitions pris en application de l'article 142, alinéa 9 du Règlement de la Chambre, prévoit en son point 1.1. b) que la pétition doit porter en tout ou en partie sur une matière de compétence fédérale.

De auteurs van dit voorstel vinden het belangrijk bij het politieke debat mensen te betrekken die er normalerwijze van zijn uitgesloten, maar bij wiens betrachtingen er zoveel op het spel staat dat de assemblees ze in overweging zouden kunnen nemen, of het nu gaat om jongeren of om vreemdelingen. Het komt er dus op aan het petitieright in de ruime betekenis van het woord op te vatten en het aan geen te strikte voorwaarden te onderwerpen¹⁸.

De enige voorwaarden die in de voorgestelde tekst opgelegd worden aan de ondertekenaars van de verzoekschriften die tot een parlementair debat leiden, zijn dus dat ze de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt en dat ze wonen op het grondgebied waarvoor de aangezochte assemblee bevoegd is¹⁹.

Dit voorstel verwijst naar de Reglementen van de Kamers voor de bepaling van het minimumaantal handtekeningen dat vereist is om het debat in de assemblee op gang te brengen en van de vormvereisten waaraan de aan de Kamers gerichte verzoekschriften (identificatie van de ondertekenaars, verplichte vermeldingen) moeten voldoen. Tot slot verwijst het voorstel naar de wet, teneinde uitdrukkelijk te bepalen over welke aangelegenheden het parlementair debat op volksinitiatief niet mag gaan. Voor die aangelegenheden blijft echter het «traditioneel» petitieright gelden, op voorwaarde dat de aangelegenheid waarop die verzoekschriften betrekking hebben, conform is aan wat thans in de Reglementen van de assemblees wordt bepaald²⁰.

¹⁸ Wij herinneren eraan dat in het «traditionele» petitieright dat in artikel 28 van de Grondwet is ingeschreven, de verzoekers geen enkele voorwaarde inzake kwaliteit wordt opgelegd. Mensen zonder stemrecht kunnen zich met andere woorden tot de Kamers richten; zie Raad van State, advies van de afdeling Wetgeving, 21 augustus 1997, Vlaams Parlement, Parl. Stuk nr. 498/2 (1996-1997), blz. 9: de Raad van State is van oordeel dat de vigerende tekst van artikel 28 van de Grondwet niet toestaat met het oog op de uitoefening van dit recht bijkomende voorwaarden inzake leeftijd en nationaliteit op te leggen.

¹⁹ Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van het voorstel dat de heren Lallemand en Erdman op 20 december 1996 in de Senaat hebben ingediend (zie hierboven). De leeftijd van 16 jaar berust op het vermogen deel te nemen aan een politiek debat. De vereiste van woonplaats vloeit uiteraard voort uit de verplichting voor de aangezochte assemblee te debatteren over aangelegenheden die tot haar materiële en territoriale bevoegdheid behoren. De mogelijkheid om het debat op gang te brengen, wordt zodoende uitgebreid tot de in België gedomicilieerde vreemdelingen aangezien geen enkele nationaliteitsvoorwaarde wordt opgelegd.

²⁰ Bijvoorbeeld: het reglement van orde van de commissie voor de Verzoekschriften, dat werd vastgesteld met toepassing van artikel 142, negende lid, van het Reglement van de Kamer, bepaalt, in punt 1.1. b), dat het verzoekschrift geheel of ten dele betrekking moet hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is.

Il a paru également important aux auteures de la présente proposition, dans le cadre de la réforme proposée, de supprimer l'alinéa premier de l'article 57 de la Constitution, afin de permettre à chaque Chambre d'écouter en leurs explications les pétitionnaires désignés à cet effet. Les Chambres pourront désormais régler la question dans leur règlement et en déterminer les modalités et les limites.

La prise en compte des pétitions dans un délai de 120 jours tient compte de l'efficacité de la réforme envisagée. Ce délai est ainsi adapté au rythme des travaux parlementaires.

Tout en se voulant novatrice, la présente proposition dégage en réalité plus avant le sens profond du droit de pétition, en exploitant les potentialités que celui-ci recouvre.

Véronique GHENNE (PS)
Talbia BELHOUARI (PS)

Het is de auteurs van dit voorstel ook belangrijk gebleken in het kader van de voorgestelde hervorming artikel 57, eerste lid, van de Grondwet op te heffen, ten einde het voor iedere Kamer mogelijk te maken de uitleg van de daartoe aangewezen verzoekers te horen. De Kamers zullen die kwestie voortaan in hun Reglement kunnen regelen, alsmede de nadere regels en beperkingen ervan kunnen bepalen.

De inoverwegingneming van de verzoekschriften binnen een termijn van 120 dagen houdt rekening met de doeltreffendheid van de vooropgestelde hervorming. Die termijn is aangepast aan het tempo van de parlementaire werkzaamheden.

Met dit voorstel, dat vernieuwing wil brengen, komt in werkelijkheid de diepe betekenis van het petitierecht duidelijker tot uiting en worden de mogelijkheden aangeboord die erin vervat liggen.

PROPOSITION DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Article unique

L'article 57 de la Constitution est remplacé comme suit:

«Art. 57 Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige.

Sauf les exceptions déterminées par la loi, chaque Chambre est tenue d'examiner en séance plénière, dans les 120 jours de leur dépôt, les pétitions qui lui sont adressées par des signataires de seize ans accomplis et domiciliés en Belgique, pour autant qu'elles aient recueillies le nombre de signatures fixé par son règlement et qu'elles portent en tout ou en partie sur des matières relevant de sa compétence.».

Le 4 décembre 2006

Véronique GHENNE (PS)
Talbia BELHOUARI (PS)

VOORSTEL TOT HERZIENING VAN DE GRONDWET

Enig artikel

Artikel 57 van de Grondwet wordt vervangen als volgt:

«Art. 57. Elke Kamer heeft het recht de bij haar ingediende verzoekschriften naar de ministers te verwijzen. De ministers zijn verplicht omtrent de inhoud uitleg te verstrekken, zo dikwijls als de Kamer het eist.

Behalve in de door de wet bepaalde uitzonderingsgevallen moet elke Kamer in plenaire vergadering en binnen een termijn van 120 dagen na de indiening ervan, een onderzoek wijden aan de verzoekschriften die haar aangeboden worden door ondertekenaars die de volle leeftijd van zestien jaar hebben bereikt en die hun woonplaats in België hebben, voor zover die verzoekschriften ondertekend zijn door het aantal personen dat het Reglement van de betrokken Kamer bepaalt en dat ze geheel of ten dele betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor ze bevoegd is.».

4 december 2006

ANNEXE

BIJLAGE

TEXTE DE BASE

Constitution

Titre III. Des pouvoirs

Chapitre I^{er}. Des Chambres fédérales

Art. 57

Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres.

Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige.

TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

Constitution

Titre III. Des pouvoirs

Chapitre I^{er}. Des Chambres fédérales

Art. 57

Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige.

Sauf les exceptions déterminées par la loi, chaque Chambre est tenue d'examiner en séance plénière, dans les 120 jours de leur dépôt, les pétitions qui lui sont adressées par des signataires de seize ans accomplis et domiciliés en Belgique, pour autant qu'elles aient recueillies le nombre de signatures fixé par son règlement et qu'elles portent en tout ou en partie sur des matières relevant de sa compétence.¹

¹ Article unique

BASISTEKST

Gecoördineerde Grondwet

Titel III. De machten

Hoofdstuk I. De federale Kamers

Art. 57

Het is verboden in persoon aan de Kamers verzoekschriften aan te bieden.

Elke Kamer heeft het recht de bij haar ingediende verzoekschriften naar de ministers te verwijzen. De ministers zijn verplicht omtrent de inhoud uitleg te verstrekken, zo dikwijls als de Kamer het eist.

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL

Gecoördineerde Grondwet

Titel III. De machten

Hoofdstuk I. De federale Kamers

Art. 57

Elke Kamer heeft het recht de bij haar ingediende verzoekschriften naar de ministers te verwijzen. De ministers zijn verplicht omtrent de inhoud uitleg te verstrekken, zo dikwijls als de Kamer het eist.

Behalve in de door de wet bepaalde uitzonderingsgevallen moet elke Kamer in plenaire vergadering en binnen een termijn van 120 dagen na de indiening ervan, een onderzoek wijden aan de verzoekschriften die haar aangeboden worden door ondertekenaars die de volle leeftijd van zestien jaar hebben bereikt en die hun woonplaats in België hebben, voor zover die verzoekschriften ondertekend zijn door het aantal personen dat het Reglement van de betrokken Kamer bepaalt en dat ze geheel of ten dele betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor ze bevoegd is.

¹ Enig artikel