

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

21 JANVIER 1986

PROPOSITION DE LOI

érigeant la consultation populaire
en institution

(Déposée par M. Petitjean)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le referendum est une institution empruntée principalement au droit public de l'ancienne Suisse. La ligue générale des cantons suisses avait pour organe une diète qui possédait un certain pouvoir de légiférer; chacun des cantons y envoyait deux délégués qui avaient reçu de leurs mandants des instructions obligatoires et impératives auxquelles ils devaient se soumettre : ils ne pouvaient s'en écarter sans en référer, d'abord, à leurs commettants (1).

Cette origine attachée à l'une des nations les plus démocratiques du monde, justifie en soi notre sympathie pour l'institution. Elle fit cependant l'objet de nombreuses critiques qu'il convient de rencontrer et de discuter.

L'exclusion du referendum a tout d'abord relevé du fondement du régime, basé sur le droit divin, et sur la réputation qu'a le souverain de rassembler dans sa personne tous les désirs de son peuple. Pareille objection n'est évidemment plus de notre époque.

Le principe du referendum s'est ensuite opposé au concept républicain de représentativité, qui concentre toute la souveraineté dans la personne des élus de la nation.

Le pouvoir de décision n'appartient plus au peuple souverain, mais à ses élus. Cette théorie fut résumée par Sieyès dans un discours prononcé à l'Assemblée nationale du 7 septembre 1789 :

« Le peuple ne peut parler et ne peut agir que par ses représentants. »

(1) Gilbert Bordoli : « Sociologie du referendum dans la France moderne », Paris 1965.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

21 JANUARI 1986

WETSVOORSTEL

waarbij de volksraadpleging
tot instelling wordt verheven

(Ingediend door de heer Petitjean)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het referendum is een instelling die hoofdzakelijk aan het publiek recht van het oude Zwitserland ontleend is. De algemene bond van de Zwitserse kantons had als orgaan een Landdag die een zekere wetgevende bevoegdheid bezat; elk kanton stuurde naar die Landdag twee afgevaardigden die van hun opdrachtgever bindende onderrichtingen kregen waaraan zij zich dienden te houden : zij konden daar niet van afwijken zonder vooraf overleg te plegen met hun opdrachtgevers (1).

Dat de volksraadpleging ontstaan is in een van de meest democratische landen ter wereld rechtvaardigt op zichzelf reeds onze sympathie voor die instelling. Niettemin werd er vaak kritiek op geïoefend, waar nader moet worden op ingegaan.

De afschaffing van het referendum was aanvankelijk het gevolg van de grondslag van het regime dat steunde op het goddelijk recht en op de opvatting dat de vorst in zijn persoon alle verlangens van zijn volk verenigde. Een dergelijk bezwaar is natuurlijk uit de tijd.

Het beginsel van het referendum stuitte vervolgens op de republikeinse opvattingen van de representativiteit waardoor alle macht in de persoon van de verkozenen van de Natie wordt verenigd.

De beslissingsbevoegdheid berust niet langer bij het soevereine volk, doch bij zijn verkozenen. Deze stelling werd samengevat door Sieyès in zijn toespraak tot de Assemblée Nationale op 7 september 1789 :

« Het volk mag slechts spreken en handelen door zijn vertegenwoordigers. »

(1) Gilbert Bordoli : « Sociologie du referendum dans la France moderne », Paris 1965.

Selon cette conception, le Parlement est souverain non seulement vis-à-vis de toute autre autorité étatique, mais pareillement vis-à-vis du peuple lui-même, en ce que les citoyens ne peuvent énoncer par eux-mêmes une volonté légale autre que celle contenue dans les décisions prises par leurs députés.

L'inconvénient du concept de représentativité est de favoriser des régimes d'assemblée dont l'un des excès est ce que l'on qualifie aujourd'hui de participatie.

Le professeur Carré de Malberg observait en 1931, que le Parlement ne doit exercer son pouvoir représentatif que sous réserve des droits du peuple, auquel on doit donner la possibilité d'intervenir directement, pour les décisions à prendre dans les domaines les plus graves, la volonté générale se trouvant alors substituée à la volonté des partis (1).

Ceci pose la question de la combinaison des institutions de consultation populaire directe, et notamment du referendum, avec le parlementarisme (2).

Le même auteur écrit : « L'évolution consistant à adjoindre ou à superposer le referendum ou d'autres institutions similaires au parlementarisme n'est pas sans analogie avec celle qui naguère a transformé les monarchies absolues en monarchies tempérées ou limitées. De même qu'au XIX^e siècle, la monarchie a dû, en maints Etats, jeter du lest, en consentant, par voie de concession et de charte octroyées, à se soumettre à des restrictions diverses, et notamment à celle résultant du principe que désormais le monarque ne pourra plus sanctionner que des lois qui auront été préalablement adoptées par des assemblées dont l'une au moins est élective, de même aussi, au XX^e siècle, l'introduction de moyens de participation populaire directe tels que le referendum est destinée, dans la pensée de beaucoup de ceux qui le préconisent, non seulement à donner une satisfaction accrue aux aspirations d'ordre démocratique, mais bien davantage encore, à apporter un élément de modération à la puissance jugée excessive du Parlement ».

Parlementarisme et referendum ne sont antinomiques qu'au regard de la définition extrême de la représentativité conçue dans les premières assemblées républicaines jalouses de leurs pouvoirs et qui entendaient les fortifier à l'encontre de la Couronne. Ils sont parfaitement compatibles si l'on ramène les conditions de la représentation politique à celles qui découlent de la notion juridique de représentation, laquelle est plus proche de notre compréhension actuelle de la démocratie. Nous vivons dans un temps où le peuple est parvenu à maturité. Il est capable de saisir et d'apprécier la portée de ses intérêts publics, et il n'est donc plus besoin d'ériger le Parlement en tuteur. Le peuple peut et doit être associé davantage à la gestion de ses propres affaires.

Enfin, pareille association active de la nation à l'exercice du pouvoir permettrait de combattre la domination des partis qui est manifestation antidémocratique. Le professeur Carré de Malberg remarquait justement à ce propos « Comment pourrait-on admettre que la puissance souveraine qui passe pour inhérente à la volonté générale, se retrouve con-

Volgens deze opvatting is het Parlement soeverein, niet alleen ten aanzien van ieder ander staatsgezag, doch eveneens t.a.v. het volk zelf, in die zin dat de burgers geen andere wil mogen te kennen geven dan die welke besloten ligt in de beslissingen die door hun afgevaardigden genomen worden.

Deze opvatting van de representativiteit heeft het nadeel dat zij de « assemblée-régimes » bevoordeelt waarvan een van de overdrijvingen bestaat in wat heden ten dage de participatie wordt genoemd.

Prof. Carré de Malberg merkte in 1931 op dat het Parlement zijn representatieve macht slechts mag uitoefenen met inachtneming van de rechten van het volk dat de mogelijkheid moet hebben rechtstreekse inspraak te hebben in beslissingen die in de belangrijkste aangelegenheden dienen te worden getroffen, wat erop neerkomt dat de algemene wil aldus in de plaats van de wil van de partijen wordt gesteld (1).

Hierbij rijst het probleem van het combineren van de instellingen voor een rechtstreekse volksraadpleging, en met name het referendum, met het Parlement als instelling (2).

Dezelfde auteur schrijft : « De ontwikkeling volgens welke het referendum en andere gelijkaardige instellingen naast of boven het parlementair bestel worden geplaatst, vertoont een zekere gelijkenis met die waardoor de onbeperkte monarchieën destijds werden omgevormd tot gematigde of beperkte monarchieën. Zoals de monarchie in de XIX^e eeuw in vele landen ballast heeft moeten uitwerpen door via toegevingen en handvesten te berusten in allerlei beperkingen en met name in die welke voortvloeien uit het beginsel dat de monarch voortaan slechts die wetten kan bekrachtigen die vooraf zijn goedgekeurd door assemblées waarvan ten minste één verkiesbaar is, zo ook is de aanwending van middelen m.b.t. de rechtstreekse inspraak van het volk, zoals het referendum, in de opvattingen van vele voorstanders ervan niet alleen bestemd om meer voldoening te schenken aan verzuchtingen van democratische aard, doch tevens en nog meer om machtsuitingen te temperen die door het Parlement als buitensporig worden aangezien. »

Parlementarisme en referendum zijn slechts tegengesteld ten aanzien van de extreme definitie van de representativiteit zoals die leefde in de opvattingen van de eerste republikeinse assemblées die angstvallig waakten over hun macht en die wilden verstevigen ten aanzien van de Kroon. Deze begrippen zijn gemakkelijk te verzoenen, indien men de voorwaarden van de politieke vertegenwoordiging terugbrengt tot die welke voortvloeien uit het juridisch begrip vertegenwoordiging, hetwelk meer onze huidige opvatting van de democratie benadert. In onze tijd is het volk tot rijpheid gekomen. Het is in staat de draagwijdte van zijn openbare belangen te begrijpen en te beoordelen en het Parlement dient dus niet meer de rol van voorgd te spelen. Het volk kan en moet nauwer bij het beheer van zijn eigen zaken betrokken worden.

Door het volk zo actief bij de uitoefening van de macht te betrekken wordt de mogelijkheid geschapen om de overheersing van de partijen te bestrijden, welke een antidemocratische uiting is. Professor Carré de Malberg maakte daaromtrent terecht de volgende opmerking : « Hoe zou men kunnen aanvaarden dat de almacht van de Vorst, die als

(1) Carré de Malberg, Professeur à l'université de Strasbourg, *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1^{er} trimestre 1931, p. 225, Paris, Ed. Marcel Giard 1931. « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme ».

(2) Sur ce sujet également : Jean-Marie Garrigou-Lagrange : « Le dédoublement constitutionnel ». *Revue de droit public*, Janvier/février 1969, p. 641.

(1) Carré de Malberg, Professor aan de universiteit te Straatsburg, *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1^{er} trimestre 1931, blz. 225, Paris, Ed. Marcel Giard 1931. « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme ».

(2) Over hetzelfde onderwerp : Jean-Marie Garrigou-Lagrange : « Le dédoublement constitutionnel ». *Revue de droit public*, Januari/februari 1969, blz. 641.

tenue dans une volonté parlementaire qui n'est que la volonté d'un parti, du parti détenant la majorité ? Si à la volonté générale se trouve substituée, dans le Parlement, une volonté de parti, il faut en conclure aussitôt que les pouvoirs du Parlement appellent de sérieuses limitations. L'idée de souveraineté de la volonté générale ne laisse pas soulever, elle-même, des objections plus ou moins graves : l'idée de souveraineté de la volonté du parti actuellement au pouvoir prend un caractère d'oppression qui la rend nettement intolérable ».

L'évolution du parlementarisme dans lequel prévaut la politique des partis sans doute nécessaire pour la constitution des gouvernements et leur stabilité « n'est acceptable qu'à la condition de trouver son correctif dans l'institution des appels au peuple ».

La compatibilité du régime parlementaire et du referendum a été consacrée par de nombreuses législations étrangères. C'est ainsi que l'article 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958 dispose : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum ». Plusieurs pays voisins ont récemment eu recours à de telles consultations populaires :

- la Norvège, le 21 septembre 1972, quant à son adhésion éventuelle à la C. E. E.;
- le Danemark, le 2 octobre 1972, sur le même sujet;
- l'Italie, les 12 et 13 mai 1974, à propos du divorce;
- la Suisse, le 23 juin 1974, pour la création d'un canton du Jura francophone et l'accueil des étrangers;
- la Grande-Bretagne, le 5 juin 1974, pour décider également de son adhésion au Marché commun.

Sans doute doit-on limiter le recours à la consultation populaire à certaines lois organiques ou engageant des principes fondamentaux. Ainsi, pour donner un exemple concret, le problème du maintien ou non du monopole de la R. T. B. pourrait faire l'objet d'une consultation populaire.

Il s'agit d'une matière où la population, confrontée chaque jour avec le problème de la subjectivité de l'information, est à même de manifester son opinion.

Il convient d'ajouter que les difficultés rencontrées dans les tentatives de réforme de l'Etat justifieraient que le recours à une consultation populaire soit retenu comme un élément d'appréciation pouvant contribuer à l'apaisement entre les communautés dans le respect des droits individuels.

Les considérants repris ci-dessus définissent l'objet de la présente proposition de loi.

C. PETITJEAN

PROPOSITION DE LOI

Article 1

A la requête de 100 membres au moins des Chambres législatives dont 40 au moins domiciliés dans la région wallonne, 40 au moins domiciliés dans la région flamande et

inherent aan de algemene wil wordt aangezien, wordt ingetroond door een parlementaire wil die slechts de wil uitdrukt van een partij, met name van de partij die de meerderheid heeft ? Indien in het Parlement de wil van de partij in de plaats treedt van de algemene wil, dient men daaruit onmiddellijk te besluiten dat de macht van het Parlement behoorlijk dient te worden beperkt. De opvatting van de soevereiniteit van de algemene wil doet ernstige bezwaren rijzen : de opvatting van de soevereiniteit van de wil der partij die thans aan de macht is krijgt mettertijd het karakter van een verdrukking die volstrekt onduelbaar is ».

De evolutie van het parlementair bestel waarin de partijpolitiek — welke wellicht noodzakelijk is voor de samenstelling van de regeringen en hun stabiliteit — de overhand heeft, « kan slechts worden aanvaard op voorwaarde dat ze gecorrigeerd wordt door de mogelijkheid om een beroep te doen op het volk ».

De verenigbaarheid van het parlementair bestel met het referendum werd door talrijke buitenlandse wetgevingen bekrachtigd. Aldus wordt in artikel 3 van de Franse Grondwet van 4 oktober 1958 het volgende bepaald : « De nationale soevereiniteit behoort toe aan het volk die ze uitoefent door haar vertegenwoordigers en bij wege van het referendum ». In een recent verleden hebben verscheidene buurlanden dergelijke volksraadplegingen gehouden :

- Noorwegen, op 26 september 1972 over de eventuele toetreding tot de E. E. G.;
- Denemarken, op 2 oktober 1972 over dezelfde aangelegenheid;
- Italië, op 12 en 13 mei 1974, in verband met de echtscheiding;
- Zwitserland, op 23 juni 1974, voor de oprichting van een Franstalig Jurakanton en de toelating van vreemdelingen tot het land;
- Groot-Brittannië, op 5 juni 1974, om eveneens te beslissen over de toetreding tot de Euromarkt.

Ongetwijfeld mag slechts tot een volksraadpleging worden overgegaan voor sommige organieke wetten of wetten waarbij fundamentele principes op het spel staan. Aldus zou — om een concreet voorbeeld te geven — de vraag of het monopolie van de B. R. T. al dan niet moet worden behouden, het voorwerp van een volksraadpleging kunnen zijn.

Het betreft hier een aangelegenheid waarover de bevolking, die elke dag geconfronteerd wordt met het vraagstuk van de subjectiviteit van de voorlichting, haar mening zou kunnen doen kennen.

Tevens zij nog aangestipt dat de moeilijkheden bij de pogingen tot hervorming van de Staat wettigen dat een volksraadpleging wordt gebruikt als beoordelingselement dat kan bijdragen tot de pacificatie tussen de gemeenschappen in onderlinge eerbied voor de individuele rechten.

De hogervermelde consideransen omschrijven het doel van onderhavig wetsvoorstel.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Op verzoek van ten minste 100 leden van de Wetgevende Kamers, waarvan ten minste 40 woonachtig zijn in het Waalse landsgedeelte, 40 in het Vlaamse landsgedeelte en

20 au moins domiciliés dans la région bruxelloise, un projet ou une proposition de loi fera l'objet d'une consultation populaire, sauf si ce texte a déjà été adopté par l'une des deux Chambres législatives.

La requête devra être appuyée par une pétition réunissant 100 000 signatures d'électeurs au moins dont 40 000 au moins d'électeurs domiciliés en région wallonne, 40 000 au moins d'électeurs domiciliés en région flamande et 20 000 au moins d'électeurs domiciliés dans la région bruxelloise.

Art. 2

La requête comprenant la question soumise à la consultation populaire est adressée au Roi, au président du Sénat et au président de la Chambre des Représentants. Une copie en est communiquée au président du Conseil d'Etat.

Le dépôt de cette requête suspend pour un mois l'examen et le vote par les Chambres législatives du projet ou de la proposition de loi. Dans les quinze jours de la réception de la copie de la requête, le Conseil d'Etat, siégeant en assemblée générale, statue sur la régularité de la procédure. A défaut d'avoir statué dans ce délai, la requête est d'office considérée comme recevable.

Art. 3

La requête, dès lors qu'elle a été jugée ou a été considérée comme recevable, est publiée dans les trois jours au *Moniteur belge*.

Dans les quarante jours de cette publication, tous les Belges inscrits sur les listes électorales établies pour les élections législatives les plus récentes se prononcent par « oui » ou par « non » sur la question posée.

Art. 4

Les dispositions du Code électoral relatives aux électeurs, aux collèges électoraux, à la convocation des électeurs, aux opérations électorales, aux pénalités et à la sanction de l'obligation de vote sont applicables à la consultation.

Le dépouillement s'effectue au chef-lieu de l'arrondissement électoral tel qu'il est déterminé pour l'élection des membres de la Chambre des Représentants.

Art. 5

Le mode de votation, la forme du bulletin de vote, les modalités du dépouillement et toutes autres mesures d'exécution nécessaires sont déterminés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Art. 6

Le résultat de la consultation est communiqué au Roi par le Premier Ministre et par le président de chaque Chambre législative, aux membres de celles-ci avant le début ou la poursuite de l'examen du projet ou de la proposition de loi.

4 novembre 1985.

C. PETITJEAN

20 in het gewest Brussel, zal over een wetsontwerp of -voorstel een volksraadpleging worden gehouden, behalve indien die tekst reeds werd aangenomen door één van de Wetgevende Kamers.

Het verzoek moet gesteund zijn door een verzoekschrift met minstens 100 000 handtekeningen van kiezers waarvan ten minste 40 000 woonachtig zijn in het Waalse landsgedeelte, 40 000 in het Vlaamse landsgedeelte en 20 000 in het gewest Brussel.

Art. 2

Het verzoek met vermelding van de vraag die bij de volksraadpleging moet worden gesteld wordt gericht aan de Koning, aan de voorzitter van de Senaat en aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Een afschrift ervan wordt toegezonden aan de voorzitter van de Raad van State.

De indiening van dit verzoek schorst gedurende één maand de bespreking en de aanneming van het wetsontwerp of wetsvoorstel door de Wetgevende Kamers. Binnen vijftien dagen na de ontvangst van het afschrift van het verzoek spreekt de Raad van State, zetelende in algemene vergadering, zich uit over de regelmatigheid van de procedure. Heeft hij zich binnen die termijn niet uitgesproken, dan wordt het verzoekschrift van ambtswege als ontvankelijk beschouwd.

Art. 3

Wanneer het verzoek ontvankelijk wordt geacht of als zodanig is beschouwd, wordt het binnen drie dagen in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Binnen veertig dagen na die bekendmaking antwoorden alle Belgen die op de voor de jongste wetgevende verkiezingen opgestelde kiezerslijsten zijn ingeschreven, met « ja » of « neen » op de gestelde vraag.

Art. 4

De bepalingen van het Kieswetboek betreffende de kiezers, de kiescolleges, de oproeping van de kiezers, de kiesverrichtingen, de straffen en de sanctie op de stemplicht zijn van toepassing voor de raadpleging.

De telling gebeurt in de hoofdplaats van het kiesarrondissement zoals is bepaald voor de verkiezing van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Art. 5

De wijze van stemming, de vorm van het stembiljet, de wijze van telling en alle andere vereiste uitvoeringsmaatregelen worden bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit bepaald.

Art. 6

De uitslag van de raadpleging wordt door de Eerste Minister aan de Koning en door de voorzitter van iedere Wetgevende Kamer aan de leden van die Kamer medegedeeld vóór het begin of de voortzetting van de bespreking van het wetsontwerp of -voorstel.

4 november 1985.