

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

20 DÉCEMBRE 1996

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 57 de la Constitution

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le « Moniteur belge » n° 74
du 12 avril 1995)*

**PROPOSITION
DE MM. LALLEMAND ET ERDMAN**

DÉVELOPPEMENTS

La déclaration de révision de la Constitution a ouvert à révision, sur notre proposition, les articles 28 et 57, consacrés au droit de pétition. La présente proposition tend à consacrer la réforme envisagée.

L'objet de la proposition n'est pas 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.

Pour éclairer le débat qui peut se nouer autour du droit de pétition, il importe de distinguer deux sortes de pétitions, fondamentalement différentes les unes des autres. Les premières concernent les problèmes particuliers qu'un citoyen peut rencontrer: il s'agit de ce que l'on a parfois qualifié de « plaintes ». Les

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

20 DECEMBER 1996

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 57 van de Grondwet

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 74
van 12 april 1995)*

**VOORSTEL
VAN DE HEREN LALLEMAND EN ERDMAN**

TOELICHTING

In de verklaring tot herziening van de Grondwet zijn op ons voorstel de artikelen 28 en 57, die betrekking hebben op het petitierect, voor herziening vatbaar verklaard. Dit wetsvoorstel wil de geplande hervorming een wettelijke grondslag geven.

Het voorstel beoogt niet de hervorming van het petitierect, dat een fundamenteel recht is dat aan iedere burger gewaarborgd wordt, maar wenst een nieuwe dimensie te geven aan de uitoefening van dit recht en aan de gevolgen die hiermee samenhangen.

Ter verheldering van het debat dat rond het petitierect gevoerd kan worden, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen twee soorten petitie's, die grondig van elkaar verschillen. De eerste soort heeft betrekking op de bijzondere problemen waarmee een burger te maken kan krijgen: het gaat om wat

secondes émanent le plus souvent d'un groupe de citoyens, et concernent des questions d'intérêt général ou des problèmes de société.

La première catégorie de pétitions revêt moins d'intérêt pour une assemblée parlementaire, qui les renvoie en général à l'autorité compétente, par exemple un ministre. Ces requêtes ne sont pas, sauf cas exceptionnel, examinées au niveau parlementaire. Leur traitement appelle la mise en place d'un organe *ad hoc*, par exemple un ombudsman.

La présente proposition ne s'intéresse pas à cet aspect de la question, qui a suscité d'autres initiatives, même s'il convient de garantir la possibilité pour toute personne de soumettre, en dernier recours, son cas particulier aux assemblées parlementaires sous la forme d'une pétition.

La seconde catégorie de pétition appelle un autre traitement. Les questions d'intérêt général qu'un groupe de citoyens peut soulever doivent évidemment retenir l'attention des personnes qui les représentent au sein des assemblées parlementaires. Encore convient-il de veiller à ce que ces pétitions soient efficacement traitées.

Il est indéniable, tous les commentateurs le soulignent, que le droit de pétition est tombé en désuétude tant en Belgique qu'à l'étranger. On peut d'ailleurs relever que ce déclin du droit de pétition est général et concerne tant les pétitions d'intérêt général que les pétitions individuelles.

Une juriste française souligne dans un article consacré à une analyse du droit de pétition en France que «l'enracinement du régime parlementaire et des valeurs représentatives a fortement contribué, avec le développement de la presse et le renforcement de l'état de droit, à la désuétude du droit de pétition.»

Autre publiciste français, Jacques Moreau, explique que «le droit de pétition était adapté à la civilisation du suffrage censitaire, de la diligence et d'une presse à tirage limité. Il entre fatalement en décadence à l'ère de la radio, du suffrage universel et de la démocratie de masse».

Léon Duguit a parfaitement mis en évidence l'évolution conjuguée mais contradictoire du droit de pétition et des droits de recours juridictionnels, surtout pour ce qui concerne le recours administratif contentieux: «L'individu qui se prétend victime d'un acte arbitraire est, dans le droit moderne, assuré des recours contentieux qui garantissent ses droits d'une manière bien plus énergique et bien plus efficace que la pétition. Par le caractère de généralité que la jurisprudence du Conseil d'État a donné au recours pour excès de pouvoir, par l'étendue qu'on

vaak als «klachten» omschreven wordt. De tweede soort is meestal afkomstig van een groep burgers en heeft betrekking op kwesties van algemeen belang of maatschappelijke problemen.

De eerste groep verzoekschriften heeft minder belang voor een parlementaire assemblee, die ze over het algemeen doorzendt naar de bevoegde overheid, bijvoorbeeld een minister. Deze verzoekschriften worden, behalve in uitzonderlijke gevallen, niet in het Parlement behandeld. Daarvoor moet een ad-hoc-orgaan, bijvoorbeeld een ombudsman, ingesteld worden.

Dit voorstel houdt zich niet bezig met dit aspect van de zaak, waarvoor andere initiatieven genomen zijn, zelfs indien de mogelijkheid moet worden gewaarborgd dat iedere persoon zijn bijzonder geval in laatste instantie aan de parlementaire assemblees kan voorleggen in de vorm van een verzoekschrift.

De tweede soort van verzoekschriften moet op een andere manier worden behandeld. De vragen van algemeen belang die een groep burgers aan de orde kan stellen, moeten natuurlijk alle aandacht krijgen van de mensen die hen vertegenwoordigen in de parlementaire vergaderingen. Ook moet men ervoor zorgen dat deze verzoekschriften op efficiënte wijze behandeld worden.

Alle commentatoren erkennen dat het petitie-recht in onbruik is geraakt, zowel in België als in het buitenland. Er zij trouwens opgemerkt dat het petitie-recht in het algemeen in verval is, zowel voor de verzoekschriften van algemeen belang als voor de individuele verzoekschriften.

Een Franse juriste schreef in een artikel gewijd aan een analyse van het petitie-recht in Frankrijk dat de vestiging van het parlementaire stelsel en van het idee van de vertegenwoordiging, samen met de ontwikkeling van de pers en de versterking van de rechtsstaat, in hoge mate bijgedragen hebben tot het verval van het petitie-recht.

Een andere Franse publicist, Jacques Moreau, verklaart dat het petitie-recht aangepast was aan de tijd van het censuskiesrecht, de diligence en een pers met geringe oplage. Het raakt onafwendbaar in verval in het tijdperk van de radio, het algemeen kiesrecht en de massademocratie.

Léon Duguit heeft op perfecte wijze geïllustreerd dat het petitie-recht en de gerechtelijke rechtsmiddelen zich op een gelijktijdige maar tegenstrijdige wijze ontwikkelen, vooral wat de rechtsmiddelen in administratieve geschillen betreft: het individu dat zich door een daad van willekeur geschaad acht, beschikt in het moderne recht over rechtspraak en rechtsmiddelen die zijn rechten veel krachtadiger en veel efficiënter waarborgen dan de petitie. Door het veralgemeende karakter dat de jurisprudentie van de Raad van State gegeven heeft aan het beroep wegens over-

tend à reconnaître à la responsabilité de l'État et des fonctionnaires, l'individu est de même protégé contre l'arbitraire administratif et le droit de pétition devient de plus en plus inutile.»

La présente proposition de révision est fondée sur l'idée qu'une revalorisation du droit de pétition est possible pour autant qu'on attache à ce droit une prérogative nouvelle et particulière, de nature à augmenter l'intérêt de l'exercice de ce droit pour les citoyens.

Le mécanisme envisagé consiste à obliger l'assemblée parlementaire qui se voit adresser une pétition répondant à certaines conditions, à organiser un débat en séance plénière sur les matières dont elle est l'objet. Autrement dit, il s'agit de reconnaître à l'initiative populaire la possibilité d'ouvrir un débat parlementaire.

Cette actualisation du droit de pétition constitue paradoxalement un retour aux sources du droit de pétition tel que celui-ci 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 évidemment 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 pour soumettre des problèmes à la délibération d'une assemblée. Comme le souligne, à nouveau, Jacques Moreau, «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». Plus qu'un aspect de liberté — et de s'exprimer et de se plaindre —, le droit de pétition est un véritable droit politique individuel, reconnu à tout citoyen.

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. On retrouve déjà l'indice de la filiation qui existe entre la réforme proposée et le sens acquis par le droit de pétition à l'époque révolutionnaire, dans les propos de Le Chapelier, lorsque celui-ci affirme que le droit de pétition constitue «une espèce d'initiative de la loi par laquelle le citoyen prend part au gouvernement de la société».

schrijding van bevoegdheid, door de draagwijdte die nagestreefd wordt op het vlak van de aansprakelijkheid van de Staat en van de ambtenaren, is het individu eveneens tegen administratieve willekeur beschermd en verliest het petitierrecht steeds meer van zijn nut.

Dit voorstel tot herziening is gebaseerd op de gedachte dat het mogelijk is het petitierrecht te herwaarderen op voorwaarde dat men aan dit recht een nieuw en bijzonder prerogatief vastknoopt, zodat de burgers meer belang vinden in de uitoefening ervan.

Het voorgestelde mechanisme bestaat erin dat de parlementaire assemblee tot welke onder bepaalde voorwaarden een petitie wordt gericht, verplicht is in plenaire vergadering een debat te houden over de aangelegenheden die in de petitie aan bod komen. Het is met andere woorden de bedoeling te erkennen dat in het Parlement een debat kan worden aangegaan op initiatief van het volk.

Deze aanpassing van het petitierrecht betekent paradoxaal genoeg een terugkeer naar de oorsprong van het petitierrecht zoals het tijdens de Franse Revolutie opgevat werd.

Het onderscheid tussen klachten en petitie dateert immers van de Franse Revolutie. De absolute monarchie kon natuurlijk alleen maar klachten toleren 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. Zoals opnieuw Jacques Moreau opmerkt, vereisen echte petitie op de eerste plaats 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 petitierrecht dat opgevat is als een individuele vrijheid. Meer nog dan een uiting van vrijheid, zowel de vrijheid van meningsuiting als de vrijheid van klachten te formuleren, is het petitierrecht een waarachtig individueel recht, dat aan iedere burger wordt toegekend.

In dit voorstel, dat vernieuwing wil brengen, komt in werkelijkheid de diepe betekenis van het petitierrecht aan de oppervlakte en worden de mogelijkheden aangeboord die erin vervat liggen. Sporen van verwantschap tussen de voorgestelde hervorming en de betekenis die het petitierrecht gekregen heeft ten tijde van de Franse Revolutie vindt men reeds in de woorden van Le Chapelier, waar hij zegt dat het petitierrecht een soort wetsinitiatief vormt waardoor de burger deelneemt aan het bestuur van de maatschappij.

Reconnaître au droit de pétition le sens d'une initiative populaire débouchant sur un débat parlementaire relève 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 les citoyens et leurs élus. On peut espérer qu'associé à l'idée d'une citoyenneté active, le droit de pétition se révèle utile au bon fonctionnement de la société politique en approfondissant son caractère démocratique.

La révision proposée a pour objet d'inscrire le principe et les conditions de la réforme dans le chapitre I^{er} du titre III de la Constitution, consacré aux droits et obligations des Chambres fédérales, et plus particulièrement à l'article 57, qui détermine le traitement réservé par les Chambres aux pétitions qui leur sont adressées.

Nous proposons de retenir des conditions relativement simples.

Il nous semble 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 compte, qu'il s'agisse des jeunes ou des étrangers.

Ce droit nouveau pourrait devenir un facteur déterminant pour susciter l'intérêt de futurs citoyens vis-à-vis de la chose publique, et pour favoriser une politique d'intégration.

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 en Belgique.

La dernière condition — essentielle — a trait au nombre minimal de signatures requis pour imposer le débat de l'assemblée.

La proposition renvoie à la loi pour déterminer ce nombre.

Comme la loi sur les enquêtes parlementaires, prise en application de l'article 56 de la Constitution, il s'agira évidemment d'une loi relevant de l'article 77 de la Constitution. Elle devra donc être adoptée par la Chambre des représentants et le Sénat.

Door het petitierecht 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 petitierecht, 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.

De voorgestelde herziening heeft tot doel het beginsel en de voorwaarden van de hervorming op te nemen in hoofdstuk I van titel III van de Grondwet, dat gewijd is aan de rechten en plichten van de federale Kamers, en meer bepaald in artikel 57, dat bepaalt op welke wijze de Kamers de verzoekschriften die hun worden aangeboden, in behandeling nemen.

Wij stellen voor betrekkelijk eenvoudige voorwaarden te laten gelden.

Wij vinden het belangrijk dat bij het politieke debat personen betrokken worden die normalerwijze hiervan uitgesloten zijn maar die verwachtingen koesteren die wegens hun belang de aandacht van de parlementaire assemblees zouden kunnen wekken. We denken daarbij aan jongeren en vreemdelingen.

Dit nieuwe recht zou doorslaggevend kunnen worden om de belangstelling van toekomstige burgers voor de publieke zaak te wekken en om een integratiebeleid te bevorderen.

De enige voorwaarden die in de tekst gesteld worden aan de ondertekenaars van petitie's die tot een parlementair debat leiden, zijn dus dat ze de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt en dat ze in België wonen.

De laatste, zeer belangrijke, voorwaarde houdt verband met het minimumaantal handtekeningen dat vereist is om het debat in de assemblee op gang te brengen.

Het voorstel verwijst naar de wet om dit aantal vast te stellen.

Zoals bij de wet op het parlementair onderzoek, genomen ter uitvoering van artikel 56 van de Grondwet, zal het natuurlijk gaan om een wet over een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. Ze moet dus aangenomen worden door de Kamer van volksvertegenwoordigers en door de Senaat.

L'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui est l'exact pendant de l'article 57 de la Constitution, devra par ailleurs être modifié, afin de rendre la réforme applicable aux Conseils de communautés et de régions. Nous déposons également une proposition en ce sens (voir le doc. du Sénat n° 1-516/1).

Roger LALLEMAND.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 57 de la Constitution est complété par un alinéa 3, rédigé comme suit :

«Chaque Chambre est tenue d'examiner en séance plénière les pétitions qui lui sont adressées par des signataires âgés de seize ans accomplis et domiciliés en Belgique, pour autant qu'elles aient recueilli le nombre de signatures fixé par la loi.»

Roger LALLEMAND.
Fred ERDMAN.

Ook zal artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de perfecte tegenhanger vormt van artikel 57 van de Grondwet, gewijzigd moeten worden om de hervorming toepasselijk te maken op de gemeenschaps- en gewestraden. Daartoe dienen wij eveneens een voorstel in (zie Gedr. St. Senaat, nr. 1-516/1).

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 57 van de Grondwet wordt aangevuld met een derde lid, luidende :

«Elke Kamer is verplicht in plenaire vergadering een onderzoek te 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 deze verzoekschriften ondertekend zijn door het aantal personen dat de wet bepaalt.»