

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

27 MARS 1997

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 17 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

(Déposée par M. Loones et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La grave crise de confiance de ces derniers mois appelle de profondes réformes. Seules une nouvelle culture politique ainsi qu'une démocratisation et une modernisation poussées du système politique peuvent rétablir la confiance dans les institutions de notre pays. Aussi l'instauration d'un référendum contraignant à tous les niveaux décisionnels, y compris au niveau régional, constitue-t-elle une mesure indispensable.

L'une des principales causes de l'apathie politique qui sévit depuis des années doit être cherchée dans le manque de participation du citoyen. Une démocratie purement représentative ne peut pas suffisamment répondre à ce besoin accru de participation. En effet, depuis quelques décennies, notre société s'est profondément transformée. Ses membres sont devenus plus adultes, ils bénéficient d'une meilleure formation et sont mieux informés. Grâce aux médias et à l'émancipation culturelle et sociale, le fossé séparant, en matière de savoir, une large partie de la population et l'élite politique s'est sensiblement réduit, pour ne pas dire comblé.

Pour permettre au citoyen de participer véritablement à la politique, il convient de compléter la démocratie représentative et de l'enrichir par des systèmes de démocratie directe.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

27 MAART 1997

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

(Ingediend door de heer Loones c.s.)

TOELICHTING

De diepe vertrouwenscrisis van de jongste maanden vraagt om grondige hervormingen. Alleen een nieuwe politieke cultuur en een doorgedreven democratisering en modernisering van het politieke bestel kunnen het vertrouwen in de instellingen van ons land herstellen. De invoering van een bindend referendum op alle besluitvormingsniveaus, ook op het niveau van de gewesten, is in dit licht een noodzakelijke maatregel.

Een van de hoofdoorzaken van de reeds jaren woekerende politieke apatie dient gezocht te worden in het gebrek aan inspraak van de burger. Een louter representatieve democratie kan onvoldoende tegemoetkomen aan deze grotere behoefte aan inspraak. Onze samenleving is de jongste decennia immers grondig veranderd. De mensen zijn mondiger geworden, beter geschoold en beter geïnformeerd. Door de media, de culturele en sociale ontvoogding is de kenniskloof tussen een belangrijk deel van de bevolking en de politieke elite gevoelig verminderd, zoniet weggewerkt.

Teneinde de burger op een daadwerkelijke manier te laten participeren aan het beleid, dient de representatieve democratie aangevuld en verrijkt te worden met systemen van directe democratie.

Il va de soi que la démocratie directe ne remplace pas la démocratie représentative. Elle complète celle-ci et force les hommes politiques à examiner et écouter plus attentivement les aspirations d'autrui. Elle procure à une population de plus en plus mûre l'exutoire qui lui permet d'exprimer son opinion et ses désirs. Du fait que les hommes politiques s'engagent à tenir compte du résultat des référendums, ils respectent davantage la population, laquelle éprouvera à son tour un plus grand respect à leur égard. L'instauration du référendum obligatoire peut donc contribuer à trouver un nouvel équilibre entre deux formes de processus décisionnel démocratique et, simultanément, rétablir la confiance dans les institutions démocratiques.

L'un des principaux instruments de la démocratie directe est le référendum obligatoire. Un tel référendum peut être appliqué de deux façons différentes. Deux formes retiennent l'attention.

— La première donne aux citoyens le droit de se prononcer par référendum sur des lois et décrets et éventuellement de les rejeter. Cette méthode de consultation populaire revêt une grande importance dans la discussion actuelle sur la rénovation politique. En effet, dès lors que les représentants sauront que toute loi qu'ils adoptent au Parlement est susceptible d'être révoquée, une nouvelle et importante forme de contrôle de l'attitude de ces hommes politiques se fera jour. C'est précisément ce à quoi vise la rénovation politique.

Pour des raisons pratiques, il convient d'introduire ici des seuils (par exemple, la réunion de 200 000 signatures), de manière à ne pas envoyer les citoyens aux urnes à tout propos.

— Une seconde forme de consultation populaire accorde aux citoyens le droit d'initiative législative («l'initiative populaire générale» en Suisse). Ici aussi, l'introduction de seuils s'impose pour des raisons pratiques, de manière à ne pas augmenter exagérément la fréquence des référendums et pour éviter que des référendums trop fréquents n'incitent les gens à rester chez eux.

Cette seconde méthode de consultation populaire génère toutefois des problèmes particuliers. Ainsi il faut introduire un filtre qui fait en sorte que les projets proposés répondent à un certain nombre d'exigences formelles. De même, les questions soumises aux électeurs par la voie du référendum ne peuvent pas être contraires notamment à l'ordre public et au droit international. En Suisse, cette fonction de filtre a été assurée jusqu'à présent par le Parlement fédéral. Dans le cadre de la révision de la Constitution, on a toutefois formulé des proposi-

Het spreekt vanzelf dat de directe democratie de representatieve democratie niet vervangt. Ze vult deze laatste aan en dwingt de politici meer oog en oor te hebben voor de verzuchtingen van de mensen. Ze geeft aan een steeds meer mondige bevolking een uitlaatklep om haar visie en haar verlangens uit te drukken. Door het feit dat de politici zich binden aan de uitslag van de referenda brengen ze meer respect op voor de bevolking en zal de bevolking op haar beurt meer respect opbrengen voor de politici. De invoering van het bindend referendum kan er dan ook toe bijdragen een nieuw evenwicht te vinden tussen twee vormen van democratische besluitvorming en tegelijk het vertrouwen herstellen in de democratische instellingen.

Een van de voornaamste instrumenten van directe democratie is het bindend referendum. Zo'n bindend referendum kan op verschillende manieren toegepast worden. Twee vormen verdienen aandacht.

— Een eerste geeft aan de burgers het recht zich in een referendum uit te spreken over wetten en decreten, en deze eventueel te verwerpen. Deze methode van volksraadpleging is van grote betekenis in de huidige discussie rond politieke vernieuwing. Immers, wanneer de vertegenwoordigers weten dat elke wet die ze in het Parlement aannemen potentieel kan worden herroepen, ontstaat een nieuwe en belangrijke controle op het gedrag van deze politici. Dit is precies wat politieke vernieuwing beoogt.

Om praktische redenen moeten hier wel drempels worden ingebouwd (bijvoorbeeld, het verzamelen van 200 000 handtekeningen), zodat de burgers niet om de haverklap naar het stembokje worden gestuurd.

— Een tweede vorm van volksraadpleging geeft aan de burgers het recht op wetgevend initiatief («L'initiative populaire générale» in Zwitserland). Ook hier weer moeten om praktische redenen drempels worden ingebouwd om de frequentie van de referenda niet al te veel op te drijven en om te vermijden dat al te frequente referenda de mensen ertoe aanzetten thuis te blijven.

Deze tweede methode van volksraadpleging doet wel bijzondere problemen rijzen. Zo moet er een filter worden ingebouwd die er voor zorgt dat de voorgestelde projecten beantwoorden aan een aantal formele vereisten. Zo mogen de vragen die via het referendum worden voorgelegd aan de kiezers niet strijdig zijn met de hogere rechtsnormen zoals onder meer het Internationaal Verdrag voor de rechten van de mens, het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het Internationaal Verdrag betreffende de burgerlijke en politieke rechten. In Zwitserland

tions visant à transférer cette fonction au tribunal fédéral. En Belgique, ce rôle peut très bien être dévolu à la Cour d'arbitrage.

Les deux formes de référendum peuvent, en principe, être appliquées à tous les niveaux de pouvoir. La présente proposition vise à instaurer la possibilité d'organiser un référendum décisionnel au niveau des régions. Elle tend à compléter l'article 17 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par un alinéa nouveau, de manière à permettre l'organisation du référendum au niveau régional également. En effet, l'article 17 actuel de la loi spéciale susvisée dispose que le pouvoir décrétoal s'exerce collectivement par le parlement et le gouvernement.

Un référendum est un instrument de prise de décisions lié au territoire. L'organisation d'un référendum au niveau de la communauté engendre donc des problèmes institutionnels et politiques pour Bruxelles, où vivent à la fois des Flamands et des francophones. Comme la résolution de cette difficulté spécifique nécessite une étude et une concertation supplémentaires, la présente proposition de loi se limite intentionnellement aux régions.

La présente proposition octroie le droit d'initiative en matière de référendum à un groupe de personnes plus large que les seuls électeurs, et ce par analogie avec les dispositions en vigueur en ce qui concerne le droit de pétition. Un certain nombre de personnes, à prévoir par la loi, âgées de quinze ans accomplis et ayant leur domicile en Belgique, peuvent provoquer un référendum.

*
* *

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 17 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est complété par l'alinéa suivant:

werd deze filterfunctie tot nu toe waargenomen door het Federale Parlement. In het kader van de grondwetsherziening werden er echter voorstellen geformuleerd om deze functie over te dragen aan het Federaal Hof (Tribunal Fédéral). In België kan men deze functie het best toevertrouwen aan het Arbitragehof.

De twee vormen van referenda kunnen in principe op alle bestuursniveaus worden toegepast. Dit voorstel wil op het niveau van de gewesten de mogelijkheid van het organiseren van een beslissingsreferendum invoeren. Onderhavig voorstel heeft tot doel artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met een nieuw lid aan te vullen, zodat het referendum ook op gewestelijk niveau kan worden georganiseerd. Het huidige artikel 17 van voornoemde bijzondere wet bepaalt immers dat de decreterende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend door het Parlement en de regering.

Een referendum is een territoriaal gebonden besluitvormingsinstrument. Het organiseren van een referendum op gemeenschapsniveau roept dan ook institutionele en politieke problemen op voor Brussel, waar zowel Vlamingen als Franstaligen wonen. Omdat een antwoord op deze specifieke moeilijkheid verdere studie en overleg vraagt, beperkt dit wetsvoorstel zich bewust tot de gewesten.

Het initiatiefrecht voor het referendum wordt in dit wetsvoorstel toegekend aan een ruimere groep personen dan uitsluitend de kiezers, dit naar analogie met de geldende bepalingen in verband met het petitierecht. Een bij decreet te bepalen aantal personen, die de volle leeftijd van vijftien jaar hebben bereikt en die hun woonplaats in België hebben kunnen een referendum uitlokken.

Jan LOONES.

*
* *

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt aangevuld met het volgende lid:

«À l'initiative d'un nombre, prévu par décret ou par ordonnance, de personnes âgées de quinze ans accomplis et ayant leur domicile en Belgique, la Cour d'arbitrage organise un référendum décisionnel pour les matières qui relèvent de la compétence de la Région wallonne, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le décret fixe les modalités d'organisation de ce référendum».

«Op initiatief van een bij decreet of ordonnantie bepaald aantal personen die de volle leeftijd van vijftien jaar hebben bereikt en die hun woonplaats in België hebben en dit voor materies waarvoor het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd zijn, schrijft het Arbitragehof een beslissingsreferendum uit.

Het decreet bepaalt de nadere regels voor en de wijze van organisatie van dit referendum.»

Jan LOONES.
Guy VERHOFSTADT.
Bert ANCIAUX.
Eddy BOUTMANS.
Hugo COVELIERS.