DOC 50 **0797/002 (Kamer)**
2-416/2 (Senaat)

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN SENAAT

20 maart 2001

DE POLITIEKE VERNIEUWING DIRECTE DEMOCRATIE (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitierecht)

ADVIES

UITGEBRACHT DOOR HET WETENSCHAPPELIJK COMITÉ VAN DE COMMISSIES VOOR DE POLITIEKE VERNIEUWING

INHOUDSOPGAVE

Blz.

HOOFDSTUK I : VOORAFGAANDE OPMERKINGEN 4
I. Inleidende terminologische opmerkingen 4
1. Het referendum 5
2. De volksraadpleging 7
3. Het volksinitiatief 8
4. Het petitierecht 8
II. Inleidende methodologische opmerkingen 9
1. Normatief kader 9
2. Vergelijkend recht 9

HOOFDSTUK II : HOE KAN DE MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE IMPACT VAN MAATREGELEN TER BEVORDERING VAN DE DIRECTE DEMOCRATIE WORDEN BEOORDEELD ? 10

Voorgaand document :
DOC 50 **0797/1999-2000 (Kamer) en 2-416 (Senaat)** :
01 : Interimverslag.

DOC 50 **0797/002 (Chambre)**
2-416/2 (Sénat)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT DE BELGIQUE

20 mars 2001

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

AVIS

DU COMITÉ SCIENTIFIQUE ADJOINT AUX COMMISSIONS POUR LE RENOUVEAU POLITIQUE

SOMMAIRE

Blz.

CHAPITRE Ier : OBSERVATIONS LIMINAIRES 4
I. Observations liminaires sur la terminologie 4
1. Le référendum 5
2. La consultation populaire 7
3. L'initiative populaire 8
4. La pétition 8
II. Observations liminaires sur la méthodologie 9
1. Corpus normatif 9
2. Droit comparé 9

CHAPITRE II : COMMENT PEUT-ON ÉVALUER L'INCIDENCE SOCIALE ET POLITIQUE DE MESURES VISANT À PROMOUVOIR LA DÉMOCRATIE DIRECTE ? 10

Document précédent :
DOC 50 **0797/1999-2000 (Chambre) et 2-416 (Sénat)** :
01 : Rapport intérimaire.

Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag /
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :

Kamer van volksvertegenwoordigers. — *Chambre des représentants*
Voorzitter / Président : Dirk Van der Maelen.

A. — **Vaste leden / Membres titulaires**		B. — **Plaatsvervangers / Membres suppléants**
VLD	Filip Anthuenis, Georges Lenssen, Bart Somers.	Hugo Coveliers, Maggie De Block, Guy Hove, Fientje Moerman.
CVP	Pieter De Crem, Joke Schauvliege.	Luc Goutry, Yves Leterme, Servais Verherstraeten.
Agalev-Ecolo	Zoé Genot, Kristien Grauwels.	Marie-Thérèse Coenen, Fauzaya Talhaoui, Jef Tavernier.
PS	Claude Eerdekens, André Frédéric.	Colette Burgeon, N.
PRL FDF MCC	Daniel Bacquelaine, Corinne De Permentier.	Anne Barzin, Olivier Chastel, N.
Vlaams Blok	Guy D'haeseleer.	Koen Bultinck, Bert Schoofs.
SP	Dirk Van der Maelen.	Dalila Douifi, Peter Vanvelthoven.
PSC	Luc Paque.	Richard Fournaux, Jean-Jacques Viseur.
VU&ID	Els Van Weert.	Danny Pieters, Ferdy Willems.

Senaat. — *Sénat*
Voorzitter / Président : Armand De Decker.

A. — **Vaste leden / Membres titulaires**		B. — **Plaatsvervangers / Membres suppléants**
VLD	Paul De Grauwe, Mimi Kestelijn-Sierens, Martine Taelman.	André Geens, Jeannine Leduc, Iris Van Riet, Paul Wille.
CVP	Mia De Schamphelaere, Erika Thijs, Hugo Vandenberghe.	Ludwig Caluwé, Sabine de Bethune, Luc Van den Brande, Ingrid van Kessel.
PS	Jean-François Istasse, Philippe Mahoux.	Jean-Marie Happart, Anne-Marie Lizin, Philippe Moureaux.
PRL FDF MCC	Armand De Decker, Philippe Monfils.	Philippe Bodson, Nathalie de T'Serclaes, François Roelants du Vivier.
Vlaams Blok	Jurgen Ceder.	Frank Creyelman, Gerda Staveaux-Van Steenberge.
SP	Myriam Vanlerberghe.	Chokri Mahassine, Fatma Pehlivan.
Ecolo	Jacky Morael.	Marcel Cheron, Marie Nagy.
Agalev	Jacinta De Roeck.	Meryem Kaçar, Frans Lozie.
PSC	René Thissen.	Georges Dallemagne, Clotilde Nyssens.

AGALEV-ECOLO	:	*Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales*
CVP	:	*Christelijke Volkspartij*
FN	:	*Front National*
PRL FDF MCC	:	*Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement*
PS	:	*Parti socialiste*
PSC	:	*Parti social-chrétien*
SP	:	*Socialistische Partij*
VLAAMS BLOK	:	*Vlaams Blok*
VLD	:	*Vlaamse Liberalen en Democraten*
VU&ID	:	*Volksunie&ID21*

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000	:	*Parlementair document van de 50e zittingsperiode + het nummer en het volgnummer*
QRVA	:	*Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
HA	:	*Handelingen (Integraal Verslag)*
BV	:	*Beknopt Verslag*
PLEN	:	*Plenum*
COM	:	*Commissievergadering*

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000	:	*Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif*
QRVA	:	*Questions et Réponses écrites*
HA	:	*Annales (Compte Rendu Intégral)*
CRA	:	*Compte Rendu Analytique*
PLEN	:	*Séance plénière*
COM	:	*Réunion de commission*

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

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

HOOFDSTUK III : DE GRONDWETTELIJKHEID VAN DE MECHANISMEN VAN DE DIRECTE DEMOCRATIE 12
1. Wat het referendum betreft 12
2. Wat de volksraadpleging betreft 14
3. Wat het volksinitiatief betreft 20
4. Wat het petitierecht betreft 21

HOOFDSTUK IV : MODALITEITEN VOOR HET HOUDEN VAN REFERENDA EN VOLKSRAADPLEGINGEN 21
I. Thema's waarover een referendum of volksraadpleging kan worden gehouden 21
1. Preliminair 21
2. Juridisch uitgesloten of delicate thema's 22
3. Thema's waarvan de opportuniteit kan worden betwijfeld 29
4. De wettelijke of grondwettelijke grondslag van de uitsluitingen 36
II. Initiatiefrecht voor het houden van een referendum of een volksraadpleging 37
1. Het initiatiefrecht 37
2. Handtekeningendrempel 39
III. De frequentie voor het houden van een referendum of een volksraadpleging 42
IV. De vraagstelling 45
1. Inleiding 45
2. Vertekeningen omwille van de vraagverwoording 45
3. Hoe ernstig zijn deze vertekeningen ? ... 54
4. De beperking tot « ja » en « neen »-vragen 60
5. Zijn meerdere thema's toegestaan ? 62
6. De kwalitatieve vereisten van de vraagstelling 63
V. Deelname aan referenda en volksraadplegingen 64
a. Het al dan niet verplicht karakter van de deelname 64
b. Het probleem van de opkomstdrempel ... 67
VI. De vereiste meerderheid 69
VII. De uitgaven voor het houden van een referendum of een volksraadpleging 70
VIII. De voorlichtingscampagne 72
IX. Controle op de modaliteiten 74
1. De formele controle 75
2. De substantiële controle 75

HOOFDSTUK V : MODALITEITEN VOOR HET HOUDEN VAN EEN VOLKSINITIATIEF 82
1. Begripsomschrijving en onderscheid met het referendum 82
2. Voorstellen 82

HOOFDSTUK VI : MODALITEITEN VAN HET PETITIERECHT 83
1. Huidige grondwetsbepalingen 83
2. Voorstellen 83

CHAPITRE III : LA CONSTITUTIONNALITÉ DES PROCÉDÉS DE DÉMOCRATIE DIRECTE 12
1. En ce qui concerne le référendum 12
2. En ce qui concerne la consultation populaire 14
3. En ce qui concerne l'initiative populaire 20
4. En ce qui concerne la pétition 21

CHAPITRE IV : MODALITÉS D'ORGANISATION DE RÉFÉRENDUMS ET DE CONSULTATIONS POPULAIRES 21
I. Thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum 21
1. Remarque préliminaire 21
2. Thèmes exclus d'un point de vue juridique ou thèmes délicats 22
3. Thèmes dont l'opportunité peut être mise en doute 29
4. Le fondement légal ou constitutionnel des exclusions 36
II. L'initiative d'organiser un référendum ou une consultation populaire 37
1. Le droit d'initiative 37
2. Le nombre minimum de signatures requises 39
III. La fréquence d'organisation des référendums et consultations populaires 42
IV. La formulation de la question 45
1. Introduction 45
2. Distorsions en raison de la formulation de la question 45
3. Quel est le degré de gravité de ces distorsions ? 54
4. Limitation aux questions auxquelles il ne peut être répondu que par « oui » ou par « non » 60
5. Peut-on aborder plusieurs sujets ? 62
6. Les critères qualitatifs auxquels la formulation de la question doit répondre 63
V. La participation aux référendums et aux consultations populaires 64
a. Le caractère obligatoire ou non de la participation 64
b. La question du seuil de participation 67
VI. La majorité requise 69
VII. Les dépenses afférentes à l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire 70
VIII. La campagne d'information 72
IX. Le contrôle des modalités 74
1. Le contrôle formel 75
2. Le contrôle substantiel 75

CHAPITRE V : MODALITÉS D'ORGANISATION D'UNE INITIATIVE POPULAIRE 82
1. Définition de la notion et différence par rapport au référendum 82
2. Propositions 82

CHAPITRE VI : MODALITÉS DU DROIT DE PÉTITION 83
1. Dispositions constitutionnelles actuelles 83
2. Propositions 83

BIJLAGE I : SOCIOLOGISCH-POLITIEKE BESCHOUWINGEN OVER DE THEMA'S WAAROVER EEN REFERENDUM KAN WORDEN GEORGANISEERD EN DE OPKOMSTPLICHT 86
A. Thema's waarover een referendum kan worden georganiseerd 86
B. Dient er een opkomstplicht te gelden bij referenda ? 96

BIJLAGE II : VOLKSRAADPLEGINGEN EN OPINIEPEILINGEN 104

BIJLAGE III : DE « DELIBERATIVE-POLLS » OF VOLKSVERGADERING-SURVEY 108

HOOFDSTUK I

Voorafgaande opmerkingen

I. — VOORAFGAANDE TERMINOLOGISCHE OPMERKINGEN

De rechtstreekse democratie is het politieke systeem waarin het volk zijn soevereiniteit rechtstreeks uitoefent en aldus zelf — buiten zijn vertegenwoordigers om — de staatszaken kan sturen. Het spreekt voor zich dat een soortgelijk systeem in onze westerse samenlevingen is verworden tot een « mythe die onmogelijk praktisch haalbaar is » (1). (*vertaling*)

Anderzijds is zowat iedereen het er thans over eens dat een representatieve democratie door een aantal op de rechtstreekse democratie geënte technieken, zo kan worden bijgesteld dat de macht van het volk zich niet langer beperkt tot het regelmatig dan wel af en toe aanwijzen van een aantal gekozenen. Zo vertonen onze hedendaagse democratieën een trend « waarbij het onderscheid in dosering tussen representatieve en rechtstreekse elementen veeleer een verschil in intensiteit, dan wel in aard weerspiegelt » (2). (*vertaling*)

Inzake rechtstreekse democratie zijn ten minste vier procédés mogelijk :
— het referendum (1);
— de volksraadpleging (2);
— het volksinitiatief (3);
— het verzoekschrift (4).

(1) L. Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, 3e druk, Parijs, Dalloz, 2000, blz. 547.
(2) C. Grewe en H. Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Parijs, PUF, 1995, blz. 254.

ANNEXE I : CONSIDÉRATIONS SOCIOPOLITIQUES SUR LES THÈMES POUVANT FAIRE L'OBJET D'UN RÉFÉRENDUM ET L'OBLIGATION DE PARTICIPER 86
A. Thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum 86
B. La participation aux référendums doit-elle être obligatoire ? 96

ANNEXE II : CONSULTATIONS POPULAIRES ET SONDAGES D'OPINION 104

ANNEXE III : LE SONDAGE DÉLIBÉRATIF 108

CHAPITRE Ier

Observations liminaires

I. — OBSERVATIONS LIMINAIRES SUR LA TERMINOLOGIE

La démocratie directe est le régime politique dans lequel le peuple exerce directement la souveraineté et peut ainsi diriger lui-même les affaires de l'État, sans recours à des représentants. De toute évidence, dans nos sociétés occidentales, un tel système est devenu « un mythe dont la mise en œuvre concrète est impossible » (1).

En revanche, il est aujourd'hui admis qu'une démocratie représentative peut être tempérée par des techniques inspirées de la démocratie directe, de telle manière que le pouvoir du peuple ne s'épuise pas dans la désignation, régulière ou sporadique, d'élus. C'est ainsi que, dans les démocraties contemporaines, le dosage entre les éléments représentatifs et les éléments directs tend « à refléter plutôt des différences de degré que des différences de nature » (2).

On peut, à cet égard, distinguer au moins quatre procédés de démocratie directe :
— le référendum (1);
— la consultation populaire (2);
— l'initiative populaire (3);
— la pétition (4).

(1) L. Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, 3e éd., Paris, Dalloz, 2000, p. 547.
(2) C. Grewe et H. Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 254.

1. **Het referendum**

Het referendum is een procédé inzake rechtstreekse democratie met een duidelijk bindend karakter. Het bestaat erin dat de bevolking wordt uitgenodigd zijn wil te kennen te geven omtrent een beslissing die een overheidsinstantie of een deel van de bevolking haar voorlegt.

Al naar gelang de aard van de aan de bevolking voorgelegde beslissing, spreekt men over het algemeen (of normatief) dan wel over het individueel (of administratief) referendum (a).

Al naar gelang de aangelegenheid waarop die beslissing slaat, maakt men een onderscheid tussen het grondwetgevings-, het wetgevings- en het regelgevend referendum (b).

Al naar gelang het betrokken overheidsniveau maakt men een onderscheid tussen het federaal referendum, het gemeenschapsreferendum en het gewestelijk referendum (c).

a. *Algemeen (of normatief) en individueel (of administratief) referendum*

Men spreekt over een *algemeen* referendum als de beslissing waarover het referendum wordt gehouden, als *normatief* kan worden aangemerkt. Daarbij kan het gaan om de instelling van een nieuwe regel, om de wijziging, een aanvulling of de opheffing van een vigerende regel ([3]). In die zin kan het algemeen referendum tevens als *normatief* referendum worden betiteld.

Men spreekt over een *individueel* referendum wanneer de kwestieuze beslissing niet normerend van aard is. Daarbij kan het gaan om een individuele en concrete beslissing die moet worden genomen (een toelating, een vergunning, de goedkeuring van een plan, enz.). In die zin kan een individueel referendum tevens als *administratief* referendum worden betiteld.

Zowel algemene als individuele referenda kunnen op zeer diverse wijze worden georganiseerd, met een aantal verschilpunten als gevolg.

Een eerste onderscheidend criterium vloeit voort uit de omstandigheden die aanleiding geven tot het houden van een referendum.

Zo maakt men een eerste onderscheid tussen het verplicht te houden referendum en het facultatief te houden referendum op burgerinitiatief.

In een aantal Staten kan het referendum als logische gevolgtrekking voortvloeien uit een bepaalde beslissing of gebeurtenis, zodat het van rechtswege plaatsvindt.

([3]) Gaat het om de instelling van een nieuwe regel of om de wijziging of aanvulling van een vigerende regel, dan spreekt men over een *bindend* referendum. Gaat het om de opheffing van een bestaande regel, dan spreekt men doorgaans van een *opheffingsreferendum*.

1. **Le référendum**

Le référendum est un procédé de démocratie directe qui revêt un caractère résolument décisoire. Il consiste à inviter le peuple à exprimer sa volonté à l'égard d'une décision que lui soumet une autorité publique ou une fraction de la population.

Selon la nature de la décision soumise au peuple, on distingue le référendum général (ou normatif) et le référendum individuel (ou administratif) (a).

Selon l'objet de cette décision, on distingue le référendum constituant, le référendum législatif et le référendum réglementaire (b).

Selon le niveau de pouvoir concerné, on distingue le référendum fédéral, le référendum communautaire et le référendum régional (c).

a. *Référendum général (ou normatif) et référendum individuel (ou administratif)*

Le référendum est *général* lorsque la décision qui en est l'objet a un caractère normatif. Il s'agit soit de créer une règle nouvelle, soit de modifier, de compléter ou d'abroger une règle existante ([3]). En ce sens, le référendum général peut également être qualifié de référendum *normatif*.

Le référendum est *individuel* lorsque la décision qui en est l'objet n'a pas un caractère normatif. Il s'agit de prendre une décision individuelle et concrète (une autorisation, une concession, l'adoption d'un plan, etc.). En ce sens, le référendum individuel peut également être qualifié de référendum *administratif*.

Qu'ils soient généraux ou individuels, les référendums peuvent être organisés selon des modalités très variables, ce qui incite à opérer plusieurs distinctions.

Un premier critère de distinction est tiré des circonstances qui conduisent à recourir au référendum.

On distingue tout d'abord le référendum à déclenchement obligatoire et le référendum à déclenchement facultatif.

Dans certains États, le référendum peut être la conséquence automatique d'une décision ou d'un événement déterminé, de telle sorte qu'il a lieu de plein droit.

([3]) Quand il s'agit de créer une règle nouvelle, de modifier ou de compléter une règle existante, on parle de référendum *décisoire*. Quand il s'agit d'abroger une règle existante, on parle plutôt de référendum *abrogatoire*.

Daartoe is een algemene norm vereist die daarin uitdrukkelijk voorziet. Zo worden de grondwetswijzigingen in Zwitserland systematisch « ter stemming aan de bevolking voorgelegd » (artikel 140 van de Zwitserse Grondwet). (*vertaling*)

Dat neemt niet weg dat het al dan niet houden van een referendum meestal afhangt van een formele, door de bevoegde overheidsinstantie te nemen beslissing. Aan die instantie alleen komt het toe de opportuniteit van een referendum te beoordelen. Zo is het in Frankrijk de president van de Republiek die beslist of de ontwerpen tot herziening van de Grondwet aan het in congres bijeengeroepen Parlement moeten worden voorgelegd, dan wel of daarover een referendum moet worden gehouden (artikel 89 van de Franse Grondwet).

Er is tevens de mogelijkheid dat het referendum niet op initiatief van een overheidsinstantie, maar wel op initiatief van een deel van de bevolking wordt gehouden ([4]). Zo kunnen in Italië vijfhonderdduizend kiezers een referendum afdwingen om een wet op te heffen (artikel 75 van de Italiaanse Grondwet). Dat « initiëringsmechanisme » kan voorts diverse vormen aannemen : het referendum kan er komen op initiatief van een deel van de parlementsleden, een deel van gefedereerde entiteiten, enz.

Een tweede onderscheidend criterium heeft betrekking op het feit of bij het referendum er al dan niet een opkomstplicht geldt.

Al naar gelang die opkomstplicht al dan niet op het kiezerskorps van toepassing is, spreekt men over een verplicht of over een facultatief referendum.

Een derde onderscheidend criterium heeft te maken met de controles die rond de organisatie van referenda kunnen of moeten plaatsvinden.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen (preventieve) controles die *a priori* en (repressieve) controles die *a posteriori* plaatsvinden enerzijds en al dan niet rechterlijke controles anderzijds.

b. *Grondwetgevend-, wetgevend- en regelgevend referendum*

Voormelde soorten referenda zijn alle drie algemene (normatieve) referenda.

1. Het *grondwetgevend referendum* past in de procedure tot goedkeuring of tot wijziging van de Grondwet. Al naar gelang de *casus* spreekt men over het oorspronkelijk grondwetgevings- dan wel over het afgeleid grondwetgevend referendum.

([4]) In dit verband spreke men — naar analogie van sommige auteurs — liever niet over een referendum dat in aansluiting op een volksintiatief wordt gehouden : het volksinitiatief is namelijk een procédé inzake rechtstreekse democratie dat duidelijk van het referendum moet worden onderscheiden (zie *infra*).

Pour cela, il faut une norme générale qui le prévoit expressément. Ainsi, en Suisse, les révisions constitutionnelles sont systématiquement « soumises au vote du peuple » (article 140 de la Constitution suisse).

Il reste que, le plus souvent, l'utilisation du référendum est subordonnée à une décision formelle de l'autorité publique compétente. C'est à elle seule qu'il revient d'en apprécier la pertinence. Par exemple, en France, le président de la République décide si les projets de révision constitutionnelle doivent être soumis au Parlement convoqué en congrès ou présentés au référendum (article 89 de la Constitution française).

Il arrive également que le référendum puisse être déclenché, non pas par une autorité publique, mais par une fraction de la population ([4]). Par exemple, en Italie, cinq cent mille électeurs peuvent requérir un référendum pour décider l'abrogation d'une loi (article 75 de la Constitution italienne). Ce mécanisme de déclenchement se prête d'ailleurs à des variantes (une fraction de parlementaires, une fraction d'entités fédérées, etc.).

Un second critère de distinction concerne le caractère contraignant ou non de la participation au référendum.

Selon que la participation du corps électoral est obligatoire ou non, on parlera de référendum à participation obligatoire ou de référendum à participation facultative.

Un troisième critère de distinction est relatif aux contrôles qui peuvent ou doivent entourer l'organisation des référendums.

L'on distinguera les contrôles *a priori* (préventifs) ou *a posteriori* (répressifs), d'une part, et les contrôles juridictionnels ou non juridictionnels, d'autre part.

b. *Référendum constituant, référendum législatif et référendum réglementaire*

Ces trois sortes de référendums ont en commun d'être des référendums généraux (normatifs).

1. Le référendum *constituant* s'inscrit dans la procédure d'adoption ou de révision constitutionnelle. Selon le cas, on parlera de référendum constituant originaire ou de référendum constituant dérivé.

([4]) L'on évitera de parler ici de référendum d'initiative populaire — expression que l'on trouve sous la plume de certains auteurs —, car l'initiative populaire est un procédé de démocratie directe distinct du référendum (voy. *infra*).

Het oorspronkelijk grondwetgevend referendum strekt ertoe een nieuwe grondwettekst ter goedkeuring aan de bevolking voor te leggen, of de bevolking over de opheffing van een wet te bevragen.

Het afgeleide grondwetgevend referendum strekt ertoe in de Grondwet een nieuwe bepaling in te voegen of een vigerende grondwetsbepaling te wijzigen, aan te vullen of op te heffen.

2. Het *wetgevend referendum* strekt ertoe een nieuwe wet goed te keuren of een vigerende wet te wijzigen, aan te vullen of op te heffen.

Betreft het een aangelegenheid die met een bijzondere meerderheid moet worden geregeld (bijzondere wetten), dan spreekt men over een bijzonder wetgevingsreferendum.

Betreft het een aangelegenheid die met een gewone meerderheid moet worden afgehandeld (gewone wetten), dan spreekt men over een gewoon wetgevingsreferendum.

Wat de gewone wetgevende referenda betreft, wordt een bijzondere plaats ingeruimd voor de wetten die strekken tot de goedkeuring van wetten houdende instemming met internationale verdragen. In dat geval spreekt men over instemmingsreferenda.

Men spreekt tevens over een wetgevend referendum wanneer het gaat om referenda die betrekking hebben op een rechtsnorm die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten ressorteert (gewoon of bijzonder decreet of een ordonnantie).

3. Het *regelgevend* referendum strekt ertoe een nieuw regelgevend besluit (koninklijk of ministerieel besluit) goed te keuren dan wel om een vigerend besluit te wijzigen, aan te vullen of op te heffen.

c. *Federaal referendum, gemeenschapsreferendum of gewestelijk referendum* ([5])

Op de bijzondere *casus* van het grondwetgevingsreferendum na, kunnen alle voornoemde referenda onder een van de volgende categorieën worden gerangschikt : *het federaal, gemeenschaps-* of *gewestelijk referendum*.

Hierbij moet rekening worden gehouden met de door de Grondwet en door de wetten tot hervorming van de instellingen geregelde bevoegdheidsverdeling.

2. **De volksraadpleging**

De volksraadpleging is een — als niet-bindend bedoeld — procédé inzake rechtstreekse democratie. Het bestaat erin de bevolking ertoe uit te nodigen haar me-

([5]) De plaatselijke referenda (provinciaal of gemeentelijk referendum), die buiten de aandachtssfeer van de commissie politieke vernieuwing vallen, laten we hier buiten beschouwing.

Le référendum constituant originaire vise à soumettre à l'approbation de la population le texte d'une nouvelle Constitution, voire à lui soumettre la question de l'abrogation du texte constitutionnel en vigueur.

Le référendum constituant dérivé vise à insérer dans la Constitution une disposition nouvelle ou à modifier, compléter ou abroger une disposition constitutionnelle en vigueur.

2. Le référendum *législatif* vise à adopter une loi nouvelle ou à modifier, compléter ou abroger une loi en vigueur.

Lorsqu'il s'agit d'un domaine devant être réglé à la majorité spéciale (lois spéciales), on parlera de référendum législatif spécial.

Lorsqu'il s'agit d'un domaine devant être réglé à la majorité ordinaire (lois ordinaires), on parlera de référendum législatif ordinaire.

Parmi les référendums législatifs ordinaires, un sort particulier doit être réservé aux référendums qui tendent à l'adoption de lois portant assentiment à des traités internationaux. On les qualifiera de référendums d'assentiment.

On parlera également de référendum législatif à propos des référendums ayant pour objet une norme législative du ressort des communautés et des régions (décret — ordinaire ou spécial — ou ordonnance).

3. Le référendum *réglementaire* vise à adopter un nouvel arrêté réglementaire (arrêté royal ou arrêté ministériel) ou à modifier, compléter ou abroger un arrêté en vigueur.

c. *Référendum fédéral, référendum communautaire ou référendum régional* ([5])

Si l'on excepte le cas particulier du référendum constituant, tous les référendums envisagés ci-dessus sont à ranger dans l'une de ces trois catégories : *fédéral*, *communautaire* ou *régional*.

Il faut ici avoir égard au système de répartition des compétences, tel qu'il est réglé par la Constitution et par les lois de réformes institutionnelles.

2. **La consultation populaire**

La consultation populaire est un procédé de démocratie directe qui ne se veut pas décisoire. Il consiste à inviter le peuple ou la population à exprimer son avis sur

([5]) L'on n'envisage pas ici les référendums locaux (référendum provincial et référendum local), qui n'entrent pas dans l'ordre du jour des travaux de la commission du renouveau politique.

ning te kennen te geven omtrent een aangelegenheid die een overheidsinstantie haar voorlegt. De volksraadpleging verschilt dus principieel van het referendum doordat ze juridisch niet-bindend is ([6]).

In tegenstelling daarmee is de volksraadpleging, naar analogie van het referendum, een van de stadia in de besluitvorming. Die raadpleging maakt immers noodzakelijkerwijs deel uit van een besluitvormingsproces : de volksraadpleging vindt plaats omdat de overheid voornemens is een beslissing te nemen (al dan niet normatief).

Het onderscheid dat op diverse punten inzake referenda werd gemaakt, geldt — *mutatis mutandis* — ook voor de volksraadplegingen.

3. **Het volksinitiatief**

Het volksinitiatief is een procédé inzake rechtstreekse democratie dat een deel van de bevolking de mogelijkheid biedt een of meer parlementaire assemblees in verband met een voorstel tot grondwetswijziging, een voorstel van wet, van decreet of van ordonnantie aan te zoeken en daardoor meteen de parlementaire procedure op te starten.

Het volksinitiatief verschilt van het referendum dat op initiatief van een deel van de bevolking wordt gehouden, doordat het de beslissingsbevoegdheid aan de aangezochte assemblee laat.

Dat is een afwijking van het beginsel op grond waarvan alleen aan de tak van de uitvoerende of van de wetgevende macht enig initiatiefrecht wordt toegekend.

4. **Het petitierecht**

Het petitierecht is een procédé inzake rechtstreekse democratie dat ieder individu (*individueel verzoekschrift)*, of zelfs een groep individuele personen *(collectief verzoekschrift)* de mogelijkheid biedt een overheidsinstantie een brief toe te zenden waarin de indiener of de indieners van het verzoekschrift een standpunt innemen rond een bijzondere aangelegenheid of rond een thema van algemeen belang. Dat standpunt kan de vorm aannemen van een scherpe kritiek of van een voorstel.

Men kan rustig stellen dat het bij een volksinitiatief (zie *supra*) naar de vorm in feite om een verzoekschrift gaat.

([6]) In verband met de punten van onderscheid tussen volksraadpleging en opiniepeiling, zie *infra* (« De vraagstelling » en Bijlage II).

une question que lui soumet une autorité publique. Dans son principe, la consultation populaire se distingue donc du référendum par son absence d'effet juridiquement décisoire ([6]).

En revanche, la consultation populaire est, à l'instar du référendum, une étape dans une procédure décisionnelle, en ce sens qu'elle s'inscrit nécessairement dans un processus de décision : si la population est consultée, c'est parce que l'autorité envisage de prendre une décision (normative ou non).

Les distinctions opérées à propos des référendums s'appliquent — *mutatis mutandis* — aux consultations populaires.

3. **L'initiative populaire**

L'initiative populaire est un procédé de démocratie directe qui permet à une fraction de la population de saisir l'assemblée parlementaire ou les assemblées parlementaires d'une proposition de révision constitutionnelle ou d'une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance et, par là même, de déclencher la procédure parlementaire.

Elle se distingue du référendum déclenché par une fraction de la population en ce qu'elle laisse le pouvoir de décision à l'assemblée saisie. Au demeurant, elle n'a pas la même portée.

C'est une dérogation au principe qui réserve le droit d'initiative aux seules branches du pouvoir constituant ou du pouvoir législatif.

4. **La pétition**

La pétition est un procédé de démocratie directe qui permet à tout individu (*pétition individuelle*), voire à tout groupe d'individus (*pétition collective*) d'adresser à une autorité publique un écrit par lequel le ou les pétitionnaires expriment une opinion sur une question particulière ou sur un thème d'intérêt général. Cette opinion peut prendre la forme d'une récrimination ou d'une suggestion.

On peut soutenir qu'en réalité, l'initiative populaire (voir ci-dessus) est un mode formalisé de pétition.

([6]) Sur les différences entre la consultation populaire et le sondage d'opinion, voy. *infra* (« La formulation de la question » et Annexe II).

II. — VOORAFGAANDE METHODOLOGISCHE OPMERKINGEN

1. Normatief kader

De bij de wet van 13 mei 1999 gewijzigde wet van 10 april 1995, voorziet in een regeling tot het houden van een volksraadpleging op gemeentelijk vlak door de invoeging, in de nieuwe gemeentewet, van een titel XV (*« Gemeentelijke volksraadpleging »)*, bestaande uit de artikelen 318 tot 329. In uitvoering van die wet werd op 10 april 1995 een — op 15 december 1999 gewijzigd — koninklijk besluit goedgekeurd dat de bijzondere bepalingen inzake de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging vastlegt.

De bij de wet van 25 maart 1999 gewijzigde wet van 25 juni 1997, voorziet in een regeling tot het houden van een volksraadpleging op provinciaal vlak door de invoeging, in de provinciewet, van een titel X*bis* (« *Provinciale volksraadpleging* »), bestaande uit de artikelen 140-1 tot 140-12. In uitvoering van die wet werd op 7 juli 1999 een koninklijk besluit goedgekeurd dat de bijzondere bepalingen inzake de organisatie van een provinciale volksraadpleging vastlegt.

Bovendien werd artikel 41 van de Grondwet op 12 maart 1999 aangevuld met een lid, luidend als volgt :

« Over de aangelegenheden van gemeentelijk of provinciaal belang kan in de betrokken gemeente of provincie een volksraadpleging worden gehouden. De wet regelt de nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging. ».

De stellers van dit verslag zijn het erover eens dat dit normenkader een zeer waardevolle inspiratiebron is waaruit kan worden geput bij het uitwerken van een regelgeving over de procédés inzake rechtstreekse democratie die men voor de overige bevoegdheidsniveaus wil instellen. Noodzakelijkerwijs is de mogelijkheid om zich te spiegelen aan het gemeentelijke of provinciale model evenwel beperkt, aangezien het daarbij precies om specifieke bevoegdheidsniveaus gaat.

Met andere woorden : het is al te illusoir voorop te stellen dat de procédés inzake rechtstreekse democratie perfect te stroomlijnen zouden zijn. Het is uiteraard denkbaar van een aantal gemeenschappelijke regels uit te gaan, maar afgezien van die gemeenschappelijke pijler leiden de specifieke kenmerken van ieder bevoegdheidsniveau verder onvermijdelijk tot een andersoortige invulling van die procédés.

2. Vergelijkend recht

De stellers van dit verslag wensen te onderstrepen dat terzake alleen met de grootste omzichtigheid een beroep mag worden gedaan op het vergelijkend recht (vergelijking met buitenlandse experimenten).

II. — OBSERVATIONS LIMINAIRES SUR LA MÉTHODOLOGIE

1. Corpus normatif

La loi du 10 avril 1995, modifiée par la loi du 13 mai 1999, organise un mécanisme de consultation populaire au niveau communal par l'insertion dans la nouvelle loi communale d'un titre XV (« De la consultation populaire communale »), formé des articles 318 à 329. En exécution de cette loi, un arrêté royal a été adopté le 10 avril 1995, et modifié le 15 décembre 1999, qui fixe les dispositions particulières d'organisation d'une consultation populaire communale.

La loi du 25 juin 1997, modifiée par la loi du 25 mars 1999, organise un mécanisme de consultation populaire au niveau provincial, par l'insertion dans la loi provinciale d'un titre X*bis* (« De la consultation populaire provinciale »), formé des articles 140-1 à 140-12. En exécution de cette loi, un arrêté royal a été adopté le 7 juillet 1999 qui fixe les dispositions particulières d'organisation d'une consultation populaire provinciale.

De surcroît, le 12 mars 1999, l'article 41 de la Constitution a été complété par un alinéa libellé en ces termes :

« Les matières d'intérêt communal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune ou la province concernée. La loi règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire. ».

Les auteurs du présent rapport se sont accordés pour considérer que ce corpus normatif représente une très précieuse source d'inspiration pour la réglementation des procédés de démocratie directe envisagés aux autres niveaux de pouvoir. Néanmoins, la possibilité de se référer au modèle communal ou au modèle provincial est nécessairement limitée, dans la mesure où il y va précisément d'échelons de pouvoir spécifiques.

En d'autres termes, le souci d'aménager les procédés de démocratie directe de manière uniforme est assez illusoire. Il est certes possible de concevoir quelques règles communes, mais, au-delà de ce socle commun, les particularités de chaque niveau de pouvoir rendent inévitable un aménagement diversifié de ces procédés.

2. Droit comparé

Les auteurs du présent rapport entendent souligner que le recours au droit comparé (expériences étrangères) ne peut se faire qu'avec la plus grande circonspection.

In de eerste plaats zij gesteld dat de manier waarop ieder procédé inzake rechtstreekse democratie door de diverse Staten — en zelfs in een zelfde Staat — praktisch wordt ingevuld, zeer sterk kan uiteenlopen. Zo zijn in Zwitserland zeer diverse referendatechnieken gangbaar.

Bovendien is het overnemen van oplossingen die in het buitenland worden toegepast, verre van evident : die oplossingen zijn immers ingebed in een specifieke nationale context waarop ze dan ook moeten inspelen. Zo werkt men in Zwitserland met een directoriumformule die zeer ver af staat van het parlementaire systeem dat we in België kennen. Zo kan de federale assemblee de leden van de federale Raad (als uitvoerende overheid) ([7]), niet tot ontslag dwingen. Gevolg : de procédés inzake rechtstreekse democratie kunnen er de regeringsstabiliteit nooit op de helling zetten.

HOOFDSTUK II

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

Heel wat vragen betreffende de directe democratie en, meer in het algemeen, betreffende de politieke vernieuwing, zijn niet van een strikt juridische aard, maar hebben betrekking op de impact van die maatregelen op de kwaliteit van de democratie, van het burgerschap en het maatschappelijke leven. Vandaar de vraag naar de criteria waarmee die impact kan worden beoordeeld.

Uit het interim verslag over politieke vernieuwing en directe democratie van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, blijkt dat alle partijen het eens zijn over de doelstelling van een uitbreiding van de democratie in de richting van directe democratie. Deze moet de burger meer invloed geven, een grotere kans het wetgevende werk te corrigeren en aan te vullen en zich over fundamentele maatschappijkeuzen uit te spreken. Over de criteria waaraan de specifieke maatregelen die dat doel beogen, moeten voldoen, wordt echter niets gezegd.

In de werkdocumenten die de partijen neerlegden ter voorbereiding van de discussies in de commissie politieke vernieuwing, vindt men echter wel een aantal verwachtingen duidelijk geformuleerd. De politieke vernieuwing moet :

— de kloof tussen burger en politiek dichten;

— de wensen en zorgen van de burger sneller zichtbaar maken;

— gevoelens van anti-politiek tegengaan;

([7]) Zie A. Auer, G. Malinverni en M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, *L'État*, Bern, Staempfli, 2000, blz. 45.

Tout d'abord, chaque procédé de démocratie directe fait l'objet de modalités d'organisation très différentes d'un État à l'autre, voire à l'intérieur même des États. En Suisse, par exemple, coexistent des techniques fort distinctes de référendums.

Ensuite, les transpositions de solutions extérieures peuvent s'avérer très délicates, tant ces solutions s'inscrivent dans un contexte national propre et réclament dès lors une approche contextualisée. La Suisse, par exemple, possède un régime directorial qui est très éloigné du régime parlementaire que nous connaissons en Belgique. Ainsi, l'Assemblée fédérale ne peut pas provoquer la démission des membres du Conseil fédéral (autorité exécutive) ([7]), de telle sorte que les procédés de démocratie directe ne risquent pas de mettre en danger la stabilité gouvernementale.

CHAPITRE II

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

Nombre de questions concernant la démocratie directe et, d'une manière plus générale, concernant le renouveau politique ne sont pas d'un ordre strictement juridique, mais ont trait à l'incidence de ces mesures sur la qualité de la démocratie, de la citoyenneté et de la vie sociale. On peut dès lors se demander quels critères retenir pour apprécier cette incidence.

Il ressort du rapport intermédiaire sur le renouveau politique et la démocratie directe de la Chambre des représentants et du Sénat de Belgique que tous les partis s'accordent à considérer qu'il faut élargir la démocratie dans le sens de la démocratie directe. Celle-ci doit accroître l'influence du citoyen et lui donner une plus large opportunité de corriger et de compléter le travail législatif et de se prononcer sur des choix de société fondamentaux. Le rapport ne contient toutefois aucune précision sur les critères auxquels les mesures spécifiques tendant à réaliser cet objectif doivent répondre.

Les documents de travail que les partis ont déposés en vue de préparer les discussions au sein de la commission pour le renouveau politique expriment toutefois, quant à eux, un certain nombre d'attentes clairement formulées. Le renouveau politique doit :

— combler le fossé entre le citoyen et la politique;

— faire apparaître plus rapidement les aspirations et les préoccupations du citoyen;

— combattre les sentiments qui amènent le citoyen à se détourner de la politique;

([7]) Voy. A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, *L'État*, Berne, Staempfli, 2000, p. 45.

— het gevoel van politieke machteloosheid tegengaan en het gevoel van politieke betrokkenheid en doeltreffendheid herstellen;

— het vertrouwen in de politieke instellingen en de overheid herstellen;

— bijdragen tot de legitimiteit van het overheidsoptreden;

— de actieve participatie van de burger bevorderen;

— bijdragen tot maatschappelijk debat;

— een leerproces in democratisch burgerschap zijn;

— de politieke standpunten verhelderen.

Uit de lijst blijkt dat de verwachtingen hoog gespannen zijn. Zowel het doel van de uitbreiding van de democratie in de richting van meer directe democratie, de algemene democratische eis van representativiteit als de lijst van de geformuleerde verwachtingen, kunnen in een reeks criteria worden vertaald :

1) een maatregel is beter als hij de kans verhoogt dat de burgers hun stem laten horen;

2) een maatregel is slechter als hij leidt tot de systematische uitsluiting van bepaalde groepen;

3) een maatregel is beter naarmate hij de behoeften en wensen van de burger sneller weet te detecteren;

4) een maatregel is beter naarmate hij de opinies, opvattingen en wensen van de burger zonder distorsie weergeeft;

5) een maatregel is beter als hij de kloof tussen burger en politiek dicht, tot meer vertrouwen in de instellingen, de politiek en de overheid leidt, gevoelens van politieke machteloosheid en anti-politiek tegengaat;

6) een maatregel is beter naarmate hij de burgers aanzet tot actief burgerschap;

7) een maatregel is beter naarmate hij een grondig en breed debat bevordert;

8) een maatregel is beter naarmate hij de politieke standpunten verheldert en tot evalueerbare besluiten leidt;

9) een maatregel is beter naarmate hij bijdraagt tot vreedzame conflictresolutie.

Of voorgestelde maatregelen en hun specifieke modaliteiten aan de verschillende criteria voldoen, zal niet altijd (met zekerheid) kunnen worden vastgesteld. De oordelen kunnen steunen op :

— het algemeen oordeel van de experts;

— specifiek wetenschappelijk onderzoek.

Dat laatste kan gerapporteerd zijn in de literatuur en dan betrekking hebben op het binnenland of het buitenland. In het laatste geval stelt zich dan de vraag van de toepasbaarheid. Het onderzoek kan eveneens worden uitgevoerd door de leden van de commissie of op hun vraag.

— combattre le sentiment d'impuissance politique et rétablir le sens de l'engagement politique et de l'efficacité;

— rétablir la confiance dans les institutions politiques et les pouvoirs publics;

— contribuer à la légitimation de l'action des pouvoirs publics;

— promouvoir la participation active du citoyen;

— contribuer au débat de société;

— être un processus d'apprentissage de la citoyenneté démocratique;

— clarifier les points de vue politiques.

Il ressort de cette liste que le renouveau politique suscite de grandes espérances. Tant l'objectif d'élargir la démocratie dans le sens d'une démocratie plus directe que l'exigence démocratique générale de représentativité et la liste des attentes formulées peuvent se traduire en une série de critères :

1) une mesure est meilleure si elle donne davantage aux citoyens l'occasion de faire entendre leur voix;

2) une mesure est plus mauvaise si elle donne lieu à l'exclusion systématique de certains groupes;

3) une mesure est d'autant meilleure qu'elle permet de détecter plus rapidement les besoins et les aspirations du citoyen;

4) une mesure est meilleure si elle reflète, sans les déformer, les opinions, les conceptions et les désirs du citoyen;

5) une mesure est meilleure si elle comble le fossé entre le citoyen et la politique, si elle renforce la confiance dans les institutions, la politique et les pouvoirs publics, si elle combat les sentiments d'impuissance politique et les sentiments qui amènent le citoyen à se détourner de la politique;

6) une mesure est d'autant meilleure qu'elle incite les citoyens à la citoyenneté active;

7) une mesure est d'autant meilleure qu'elle encourage un débat large et approfondi;

8) une mesure est d'autant meilleure qu'elle clarifie les points de vue politiques et débouche sur des décisions qui se prêtent à l'évaluation;

9) une mesure est d'autant meilleure qu'elle contribue à la résolution pacifique des conflits.

Il ne pourra pas toujours être établi (avec certitude) si des mesures proposées et leurs modalités spécifiques répondent aux différents critères. L'appréciation des mesures peut se fonder sur :

— l'avis général des experts;

— une étude scientifique spécifique.

Cette dernière peut être trouvée dans la littérature scientifique tant belge qu'étrangère. Dans le dernier cas se pose la question de son caractère transposable. L'étude peut également être effectuée par les membres de la commission ou à leur demande.

Naast de poging om de maatregelen en de modaliteiten te beoordelen op feitelijke effecten in het licht van de geformuleerde criteria, kunnen de maatregelen en de modaliteiten zoals ze in het buitenland bestaan ook gewoon worden beschreven. Oplossingen die veelvuldig worden toegepast, en dat zonder grote problemen, kunnen eveneens als mogelijk of wenselijk worden weerhouden.

Outre la tentative d'évaluer les mesures et les modalités sur la base d'effets réels à la lumière des critères formulés, on peut aussi tout simplement décrire les mesures et les modalités existant à l'étranger. Des solutions qui sont appliquées fréquemment, et ce sans grands problèmes, peuvent également être retenues comme possibles ou souhaitables.

HOOFDSTUK III

De grondwettelijkheid van de mechanismen van de directe democratie

Voor elk mechanisme moet afzonderlijk worden nagegaan in hoeverre het grondwettelijk is.

1. Wat het referendum betreft

Terzake is een belangrijke bepaling van toepassing, namelijk artikel 33, tweede lid, van de Grondwet. Volgens dat artikel worden alle machten uitgeoefend « op de wijze bij de Grondwet bepaald ». Met andere woorden : de voorwaarden voor de uitoefening van de machten moeten in de Grondwet worden vastgesteld. Aangezien het dus meer in het bijzonder gaat om de grondwetgevende macht, de wetgevende macht en de verordenende macht, moet de procedure voor de opstelling van (grondwettelijke, wettelijke en verordenende) bepalingen in de Grondwet worden omschreven ([8]).

De procedure voor de opstelling van normen, betekent in de eerste plaats bepalen welke instanties zullen optreden voor de goedkeuring van de diverse categorieën van normen. Bijvoorbeeld : de goedkeuring van een grondwetsbepaling vereist een stemming in de Kamer van volksvertegenwoordigers en in de Senaat, gevolgd door een bekrachtiging door de Koning.

We kunnen er niet om heen : voor geen enkele van die normen voorziet de Grondwet in een directe inspraak voor de burger in de goedkeuringsprocedure. Dat betekent klaar en duidelijk dat de burger niet rechtstreeks aan het besluitvormingsproces kan deelnemen. Hij doet

([8]) Voor de grondwettelijke bepalingen zij verwezen naar de artikelen 195 tot 198. Voor de wettelijke bepalingen zij vooral verwezen naar de artikelen 36 en 74 tot 84. Voor de regelgevende bepalingen zij vooral verwezen naar de artikelen 37 en 105 tot 114. Er bestaan gelijkaardige bepalingen voor de Europese en gewestelijke regelgeving, alsook voor de provinciale en de gemeentelijke regelgeving.

CHAPITRE III

La constitutionnalité des procédés de démocratie directe

La question de la constitutionnalité des procédés de démocratie directe doit être envisagée pour chacun de ces procédés.

1. En ce qui concerne le référendum

Une disposition majeure gouverne la matière. Il s'agit de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, qui énonce que tous les pouvoirs « sont exercés de la manière établie par la Constitution ». En d'autres termes, c'est à la Constitution qu'il revient d'établir les conditions d'exercice des pouvoirs. Donc, s'agissant plus particulièrement du pouvoir constituant, du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire, c'est à la Constitution qu'il revient de définir la procédure d'élaboration des normes (constitutionnelles, législatives et réglementaires ([8]).

Définir la procédure d'élaboration des normes, cela consiste, avant toute chose, à déterminer pour chacune de ces normes quelles autorités vont concourir à son adoption. Pour ne prendre qu'un exemple, l'adoption d'une disposition constitutionnelle suppose notamment un vote de la Chambre des représentants et du Sénat, suivie de la sanction du Roi.

Force est de constater que, pour aucune de ces normes, la Constitution ne prévoit une intervention directe du citoyen dans son adoption. En clair, le citoyen n'a pas la faculté de participer directement au processus décisionnel. Il n'y participe que très indirectement lors

([8]) Pour les normes constitutionnelles, voy. les articles 195 à 198. Pour les normes législatives, voy. surtout les articles 36 et 74 à 84. Pour les normes réglementaires, voy. surtout les articles 37 et 105 à 114. Des dispositions similaires sont prévues pour les normes communautaires et régionales, ainsi que pour les normes provinciales et communales.

dat slechts zeer indirect, met name via de verkiezingen ([9]). Een en ander vloeit voort uit de logica van het in 1831 door onze grondwetgever ingevoerde vertegenwoordigende staatsbestel.

Dat de Grondwet elke vorm van directe burgerparticipatie in de goedkeuring van de normen uitsluit, bewijst volgens ons afdoend dat het houden van een referendum — op welk niveau ook — niet te rijmen valt met de Grondwet ([10]). De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft dat nog eens categorisch bevestigd in het advies dat zij op de algemene vergadering van 15 mei 1985 heeft uitgebracht ([11]). « Door, bijvoorbeeld, de uitoefening van de wetgevende macht gezamenlijk toe te vertrouwen aan de drie onderdelen van de wetgevende macht (de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat), verhindert artikel 36 van de Grondwet dat een alternatieve, vierde medespeler (het kiezerskorps) terzake zou kunnen optreden. Alleen al daardoor berust het idee van een wetgevingsreferendum op drijfzand » ([12]) (*vertaling*).

Wij wijzen erop dat de ongrondwettelijkheid van het referendum uitsluitend voortvloeit uit het feit dat de Grondwet thans voorziet in een exclusief vertegenwoordigend staatsbestel. Die logica kan via grondwetswijzigingen worden getemperd. Met andere woorden : noch het grondwettelijk decreet van 22 november 1830 — dat bepaalt dat « het Belgische volk voor regeringsvorm aanneemt de grondwettige vertegenwoordigende alleenheersing, onder een erfelijk hoofd » —, noch artikel 42 van de Grondwet — dat bepaalt dat de leden van beide Kamers de Natie vertegenwoordigen — volstaan op zich om te kunnen aanvoeren dat het vertegenwoordigingsbeginsel elke vorm van directe de-

([9]) Die beperking van de burgerparticipatie slaat enkel op de fase die aan de goedkeuring van de norm voorafgaat. Na de goedkeuring van de norm kan de burger er mee voor zorgen dat daadwerkelijk controle wordt uitgeoefend op de regelmatigheid ervan (via een vordering tot nietigverklaring bij het Arbitragehof of bij de Raad van State). Tevens kan de burger ertoe bijdragen dat effectief wordt nagegaan of de goedgekeurde bepaling wel door de overheidsbesturen en de rechters wordt nageleefd (via, bijvoorbeeld, een klacht bij de parlementaire ombudsman). Zie met name X. Delgrange, « La Cour d'Arbitrage et le citoyen », in *Regards croisés sur la Cour d'Arbitrage* (onder leiding van F. Delpérée, A. Rasson-Roland en M. Verdussen), Brussel, Bruylant, 1995, blz. 231-248.

([10]) Voor de terzake in de rechtsleer aangenomen standpunten zij verwezen naar : Y. Lejeune en J. Régnier, « Belgique », in *Référendums* (onder leiding van F. Delpérée), Brussel, Editions du Crisp, 1985, blz. 13-78.

([11]) Dat advies werd gepubliceerd in *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative. Travaux des XIIe Journées juridiques Jean Dabin*, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 375-413.

([12]) F. Delpérée, *La démarche citoyenne*, Brussel, Labor, 1998, blz. 86.

des scrutins électoraux ([9]). Telle est la logique du système représentatif, qu'a retenue notre Constituant dès 1831.

À notre sens, l'exclusion par la Constitution de toute forme d'intervention directe du citoyen dans l'adoption des normes suffit à considérer que l'organisation d'un référendum, à quelque niveau que ce soit, est constitutionnellement impossible ([10]). La section de législation l'a affirmé catégoriquement dans l'avis qu'elle a rendu, en assemblée générale, le 15 mai 1985 ([11]). C'est ainsi qu'« en réservant, par exemple, l'exercice de la fonction législative aux trois branches du pouvoir législatif — à savoir le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat —, l'article 36 de la Constitution fait obstacle à l'intervention alternative d'une quatrième branche — à savoir le corps électoral — et sonne le glas du référendum législatif » ([12]).

Nous tenons à préciser que l'inconstitutionnalité du référendum tient uniquement au fait que la Constitution, en l'état actuel, se fonde sur une logique exclusivement représentative. Moyennant une révision de certaines dispositions constitutionnelles, cette logique peut être tempérée. En d'autres termes, ni le décret constitutionnel du 22 novembre 1830 — qui proclame que l'État belge est « une monarchie constitutionnelle représentative sous un chef héréditaire » —, ni l'article 42 de la Constitution — qui dispose que « les membres des deux Chambres représentent la Nation » — ne peuvent à eux seuls être interprétés comme érigeant le principe représentatif en règle exclusive de toute forme de dé-

([9]) Cette limitation de la participation citoyenne ne concerne que la phase antérieure à l'adoption de la norme. Car, une fois la norme adoptée, le citoyen a la possibilité, d'une part, de contribuer à un contrôle effectif de la régularité de cette norme (par l'introduction d'un recours en annulation à la Cour d'arbitrage ou au Conseil d'État) et, d'autre part, de contribuer à un contrôle effectif de l'application de la norme par l'administration et le juge (en sollicitant, par exemple, l'intervention d'un médiateur parlementaire). Voy. notamment X. Delgrange, « La Cour d'arbitrage et le citoyen », dans *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage* (dir. F. Delpérée, A. Rasson-Roland et M. Verdussen), Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 231-248.

([10]) Sur les positions doctrinales en présence, voy. Y. Lejeune et J. Regnier, « Belgique », dans *Référendums* (dir. F. Delpérée), Bruxelles, Editions du Crisp, 1985, pp. 13-78.

([11]) Cet avis est publié dans *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative. Travaux des XIIe Journées juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 375-413.

([12]) F. Delpérée, *La démarche citoyenne*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 86.

mocratie in de weg staat ([13]). Het klopt dat het vertegenwoordigende stelsel er in 1831 op neerkwam dat alleen de vertegenwoordigers van de Natie in naam en voor rekening van die Natie standpunten mochten innemen. Het door en door democratische ideaal van zelfbestuur door de bevolking was toen nog niet aan de orde. Maar zodra het algemeen stemrecht in de Grondwet was opgenomen, was het vertegenwoordigende stelsel niet langer los te zien van het streven om dat vertegenwoordigende stelsel ook daadwerkelijk inhoud te geven, wat veronderstelt dat het democratische ideaal verworven was. Zoals R. Carré de Malberg het stelde : « via de verkozenen komt de mening van de volksmassa tot uiting » ([14]). (vertaling) Als overigens de verkozenen periodiek door de kiezers op hun vertegenwoordigende capaciteiten worden beoordeeld, dan betekent zulks dat de kiezers « een beslissingsmacht hebben die verder reikt dan zomaar het kiezen van personen » ([15]). (*vertaling*) Het ware derhalve aangewezen de directe democratie en de vertegenwoordigende democratie te analyseren als twee verschillende voorwaarden om het ideaal van zelfbestuur door het volk te verwezenlijken. Tal van buitenlandse voorbeelden tonen overigens aan dat het referendum op zich volstrekt verenigbaar is met een vertegenwoordigende logica ([16]).

2. **Wat de volksraadpleging betreft**

Geldt de grondwettelijke onmogelijkheid om een referendum te organiseren, ook voor de volksraadpleging ?

De leden van het wetenschappelijk comité hebben daarover geen gezamenlijk standpunt bereikt. Terzake is sprake van twee standpunten, waarvan het eerste —

([13]) Zie echter voor meningen pro een dergelijke lezing : F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique,* Brussel, Bruylant, Parijs, LGDJ, 2000, blz. 164, alsook het eerder vermelde advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 15 mei 1985. Zie voor een mening contra een dergelijke lezing : Y. Lejeune en J. Régnier, *o.c.*, blz. 30-32.

([14]) R. Carré de Malberg, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *Rev. dr. publ.*, 1931, blz. 233.

([15]) P. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 2e druk, Parijs, PUF, 1998, blz. 90.

([16]) « Wanneer de directe democratie wordt opgenomen in een staatsbestel dat tegelijkertijd vertegenwoordigend van aard is en door de politieke partijen wordt gedomineerd, valt moeilijk te begrijpen waarom zij geen aanvullend of bijkomend middel kan zijn om de politieke wil vaste vorm te geven » (*vertaling*) (C. Grewe, « La contribution de l'Europe à l'idée et à la consécration de la démocratie directe », in *Le référendum européen*, onder leiding van A. Auer en J.-F. Flauss, Brussel, Bruylant, 1997, blz. 55). Zie ook H. Dumont, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant » in *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Brussel, Publicaties van de FUSL, 1994, blz. 348-350; M Suski, *Bringing in the people. A Comparison of Constitutional forms and practices of the referendum*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1993, blz. 2.

mocratie directe ([13]). Il est vrai qu'en 1831, le régime représentatif était pensé en ce sens que seuls les représentants de la Nation pouvaient imputer à celle-ci une volonté en son nom et pour son compte. L'idéal proprement démocratique de l'autogouvernement du peuple n'était pas encore à l'ordre du jour. Mais, à partir du moment où la Constitution a consacré la règle du suffrage universel, le régime représentatif est devenu inséparable d'un souci de représentativité réelle qui suppose dorénavant acquis cet idéal démocratique. Comme l'a reconnu R. Carré de Malberg, « par les élus, c'est le sentiment du corps populaire qui se manifeste » ([14]). Si l'on remet d'ailleurs périodiquement en cause la désignation des premiers pour veiller à leur représentativité, cela signifie que le second est investi d'un « pouvoir de décision qui va au-delà du choix des personnes » ([15]). Il convient donc d'analyser la démocratie directe et la démocratie représentative comme deux modalités différentes pour approcher l'idéal de l'autogouvernement du peuple. Plusieurs exemples étrangers montrent d'ailleurs que le référendum est en soi parfaitement compatible avec la logique représentative ([16]).

2. **En ce qui concerne la consultation populaire**

L'impossibilité constitutionnelle d'organiser un référendum s'étend-elle à l'organisation d'une consultation populaire ?

Les membres du Comité scientifique ne sont pas parvenus à adopter une position commune sur cette question. Une première thèse — traditionnelle — est dé-

([13]) Voy. cependant, en faveur de cette interprétation, F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique,* Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, p. 164. Voy. égal. l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 15 mai 1985, cité ci-dessus. Contra : Y. Lejeune et J. Regnier, *o.c.*, pp. 30-32.

([14]) R. Carré de Malberg, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *Rev. dr. publ.*, 1931, p. 233.

([15]) P. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 2e éd., Paris, PUF, 1998, p. 90.

([16]) Lorsque la démocratie directe « s'insère dans un système à la fois représentatif et dominé par les partis politiques, on ne voit pas en quoi elle ne peut pas constituer un instrument complémentaire ou supplémentaire de formation de la volonté politique » (C. Grewe, « La contribution de l'Europe à l'idée et à la consécration de la démocratie directe », dans *Le référendum européen,* dir. A. Auer et J.-F. Flauss, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 55). Voy. égal. H. Dumont, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », dans *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Bruxelles, Publications des FUSL, 1994, pp. 348-350; M. Suksi, *Bringing in the people. A Comparison of Constitutional forms and practices of the referendum*, Dordrecht/ Boston/ London, Martinus Nijhoff, 1993, p. 2.

het meest gangbare — wordt verdedigd door drie leden van het Comité en het tweede door twee leden ervan.

a. *Eerste standpunt*

Het conceptuele onderscheid tussen het referendum en de volksraadpleging is alom bekend. Door zijn deelname aan een referendum brengt de burger zijn wil tot uiting. Door zijn deelname aan een volksraadpleging geeft hij zijn mening te kennen. Met andere woorden : het referendum is juridisch bindend, de volksraadpleging niet ([17]).

Ondanks dat theoretisch onderscheid lijken ons ook grondwettelijke bezwaren te rijzen tegen het houden van een volksraadpleging, behalve dan op provinciaal en gemeentelijk niveau ([18]).

Daarover kunnen twee opmerkingen worden gemaakt.

Eerst en vooral zij aangestipt dat het onmogelijk is zich te blijven vastklampen aan de stelling volgens welke volksraadplegingen in het geheel niet bindend mogen zijn. Paul Hymans stelde in dat verband dat sommige adviezen eigenlijk bevelen zijn en dat, als men het woord aan de Natie geeft, die Natie soeverein spreekt : zij beveelt. Men herinnere zich ook de beroemde uitspraak van Pierre Wigny, die ooit zei dat sommige adviezen wel eens bijzonder dwingend kunnen zijn, afhankelijk van wie ze uitspreekt. Alles wel beschouwd, is het onderscheid tussen het referendum en de volksraadpleging in werkelijkheid veeleer fictief en kunstmatig, wat tot gevolg heeft dat de oorzaak van de ongrondwettelijkheid van het referendum ook geldt voor de volksraadpleging. De volksraadpleging aanvaarden zou erop neerkomen dat men de burgers de macht geeft normen op te stellen, wat — het zij nogmaals herhaald — ongrondwettelijk is.

In haar reeds aangehaald advies van 15 mei 1985 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State het als volgt verwoord :

« Als de wetgever die over een bepaalde kwestie een volksraadpleging wil houden, van tevoren weet dat het

([17]) Eén auteur maakt zelfs gewag van drie verschillende referenda : « het raadplegend referendum, waarvan het resultaat voor de regeerders slechts een beoordelingselement vormt; het oriënterend referendum, dat de regeerders een doelstelling oplegt, maar hun tegelijk de keuze laat te beslissen hoe zij die doelstelling zullen verwezenlijken; het beslissend referendum, dat juridisch onmiddellijk effect sorteert » (F. Hamon, *Le référendum. Étude comparative*, Parijs, LGDJ, 1995, blz. 16).

([18]) Zie het nieuwe, op 12 maart 1999 aangenomen artikel 41 van de Grondwet. Het klopt weliswaar dat artikel 41 van de Grondwet alleen maar is gewijzigd om een volksraadpleging verplicht te maken als een bepaald aantal bewoners van de gemeenten of de provincie om een raadpleging verzoekt. Niettemin kan uit die grondwetswijziging worden afgeleid dat een verplichte volksraadpleging op een ander niveau (federaal, gewestelijk of gemeenschapsniveau) een voorafgaande grondwetswijziging vereist.

fendue par trois membres du Comité. Une seconde thèse est défendue par deux membres du Comité.

a. *Première thèse*

La distinction conceptuelle entre le référendum et la consultation populaire est bien connue. En participant à un référendum, le citoyen dicte sa volonté. En participant à une consultation populaire, il exprime son opinion. Autrement dit, le référendum a un effet juridiquement contraignant, tandis que la consultation populaire en est dépourvue ([17]).

En dépit de cette différence théorique, il nous paraît qu'à l'exception du niveau provincial et du niveau communal ([18]), l'organisation d'une consultation populaire se heurte, elle aussi, à des obstacles constitutionnels.

Deux observations s'imposent à ce sujet.

Avant toute chose — c'est la première observation —, on ne peut s'en tenir à la position formaliste qui dénie tout effet décisoire aux consultations populaires. Selon Paul Hymans, « il est des conseils qui sont des ordres et, du moment où l'on donne la parole à la Nation, la Nation parle en souveraine : elle commande ». On connaît également la célèbre formule de Pierre Wigny : « Il y a des avis qui lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative ». En somme, dans les faits, la distinction entre le référendum et la consultation populaire est passablement fictive et artificielle, de telle sorte que la cause de l'impossibilité constitutionnelle du référendum touche également la consultation populaire. Admettre celle-ci reviendrait à reconnaître l'exercice par les citoyens d'une fonction normative, ce que — répétons-le — la Constitution exclut.

Dans son avis précité du 15 mai 1985, la section de législation du Conseil d'État se prononce en ce sens :

« Si le législateur qui veut organiser une consultation des citoyens sur une question déterminée, sait que la

([17]) Un auteur distingue même trois procédés : « le référendum consultatif dont le résultat ne constitue qu'un élément d'appréciation pour les gouvernants; le référendum orientatif qui fixe aux gouvernants un objectif tout en leur laissant le choix des moyens pour l'atteindre; le référendum décisionnel qui produit un effet juridique immédiat » (F. Hamon, *Le référendum. Étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995, p. 16).

([18]) Voy. le nouvel article 41 de la Constitution, adopté le 12 mars 1999. Il est certes exact que l'article 41 de la Constitution n'a été modifié que dans le seul but de permettre à un certain nombre d'habitants de la commune ou de la province de rendre obligatoire la tenue d'une consultation populaire. Toutefois, cette modification indique que, par analogie, toute initiative populaire débouchant obligatoirement sur l'organisation d'une consultation populaire à un autre niveau (fédéral, régional ou communautaire) exigerait une révision préalable de la Constitution.

antwoord dat hem verstrekt zal worden, hem zeker zal binden, of als hij in alle geval al vastbesloten is een beslissing te nemen die overeenkomt met de wens van de meerderheid van de kiezers, dan is het adviserend karakter van dat beroep op de burgers kunstmatig en zelfs zuiver fictief. Er kan vanzelfsprekend niet worden aangenomen dat het beslissingsreferendum, dat strijdig is met de Grondwet, wel zou kunnen plaatsvinden op de ene voorwaarde dat het in de wet, tegen alle waarschijnlijkheid in en in weerwil van de werkelijke bedoelingen van de wetgever die het voorschrijft, als een volksraadpleging wordt gekwalificeerd. Overeenstemming met de Grondwet is niet zomaar een kwestie van woorden; zij houdt verband met de grond zelf van de instelling die in het leven moet worden geroepen en mag niet los van de werkelijkheid worden beoordeeld. ».

Overigens wordt die realistische visie aangekleefd door veruit de meeste auteurs ([19]).

Sommigen zullen zich afvragen waarom de Raad van State die realistische visie schijnt te hebben afgezworen toen hij — nog steeds in het advies van 1985 — heeft geoordeeld dat volksraadplegingen — anders ditmaal dan referenda — zonder voorafgaande grondwetswijziging doch met inachtneming van een aantal voorwaarden, mogelijk waren op provinciaal en gemeentelijk vlak. Het verschil tussen een federale volksraadpleging en een provinciale of gemeentelijke volksraadpleging bestaat erin dat alleen op federaal niveau de mening wordt gevraagd van hen die in de Staat de soevereiniteit bekleden. Als er al een mening bestaat waaraan bijzonder veel belang moet worden gehecht, dan is het wel die van de bekleders van de soevereini-

([19]) Zie nota van Y. Lejeune en J. Régnier, *o.c.*, blz. 71 (« Als men de mening is toegedaan dat het onderscheid tussen het beslissend referendum en de volksraadpleging behoorlijk formeel van aard is, rijst de vraag of de bezwaren tegen het beslissend referendum ook niet in aanmerking moeten worden genomen wanneer men nagaat of de volksraadpleging al dan niet toelaatbaar is. ») (*vertaling*); F. Delpérée, « Conclusions générales », in *Référendums*, *o.c.*, blz. 392 (« In een democratie kan niet zomaar voorbij worden gegaan aan de mening die de burger naar buiten heeft gebracht. Een politieke beslissing die op een of andere manier een uitgebracht advies negeert, is tot mislukken gedoemd. De regeerders zouden er goed aan doen de woorden van Esmein in acht te nemen, namelijk dat, in geval van een volksraadpleging, adviezen bevelen zijn. ») (*vertaling*); J.-M. Denquin, « Réferendums consultatifs », *Pouvoirs*, 1996, n^r 27, blz. 92 (« Dat het antwoord van de bevolking op een volksraadpleging geen direct juridisch effect heeft is van geen belang indien dat effect er indirect doch noodzakelijkerwijs uit voortvloeit, met andere woorden : indien de vertegenwoordigers misschien wel juridisch vrij zijn, maar politiek gebonden. En net dát dreigt hier duidelijk het geval te zijn. Het komt er immers op aan zich niet te verkijken op wat men denkt dat de bevolking wil; tevens dient men zich ervoor te hoeden in te gaan tegen de volgens de regels uitgedrukte wil van de kiezers, aan wie de verkozenen rekenschap moeten afleggen. ») (*vertaling*); zie ook J. Frowein, « Les référendums. Aspects de droit comparé », *in La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, blz. 114; B. Knapp, « Principes et modalités de la démocratie directe », in *ibidem*, blz. 85.

réponse qui lui sera faite, s'imposera sûrement à lui ou qu'il soit en tout cas décidé à prendre une décision conforme au vœu de la majorité des électeurs, le caractère consultatif de ce recours aux citoyens est artificiel, voire purement fictif. On ne saurait évidemment admettre que le référendum décisoire, qui est contraire à la Constitution, puisse avoir lieu tout de même, à la seule condition de lui donner dans la loi, contre toute vraisemblance et en dépit des intentions réelles du législateur qui la prescrit, la qualification de consultation populaire. La conformité à la Constitution ne dépend pas d'une simple question de mots, elle tient au fond même de l'institution qu'il s'agit de créer et ne peut être appréciée sans tenir compte des réalités. ».

Cette opinion réaliste est, par ailleurs, suivie par une doctrine très largement majoritaire ([19]).

Certains se demanderont pourquoi le Conseil d'État semble avoir rompu avec ce réalisme quand il a jugé, toujours dans cet avis de 1985, que des consultations populaires, à la différence cette fois des référendums, étaient admissibles aux niveaux provincial et communal, moyennant certaines conditions, sans une révision préalable de la Constitution. La différence entre une consultation populaire fédérale et une consultation populaire provinciale ou communale tient en ce que seule la première revient à interroger les titulaires de la souveraineté dans l'État. S'il est un avis voué à prendre une force singulièrement impérative, c'est bien celui des titulaires de la souveraineté. En revanche, l'expérience l'a démontré depuis lors, un conseil communal peut

([19]) Voy. notamment Y. Lejeune et J. Regnier, *o.c.*, p. 71 (« Dès lors qu'on est d'avis que la distinction entre le référendum décisoire et la consultation populaire revêt un caractère assez formel (…), il est permis de se demander si les objections élevées à l'encontre du référendum décisoire ne doivent pas être prises en considération lors de l'examen de l'admissibilité de la consultation populaire »); F. Delpérée, « Conclusions générales», dans *Référendums*, *o.c.*, p. 392 (« En démocratie, l'opinion exprimée par les citoyens ne peut être bafouée sans ménagement. La décision politique qui ne tiendrait pas compte, sous une forme ou sous une autre, de l'avis qui vient d'être procuré se condamnerait d'elle-même. Les gouvernants (…) reprendront volontiers le mot d'Esmein pour qui, au terme d'une consultation, les « conseils seront des ordres »); J.-M. Denquin, « Référendums consultatifs », *Pouvoirs*, 1996, n° 27, p. 92 (« Que la réponse du peuple à une consultation n'ait pas d'effet juridique direct est sans importance si ces effets sont indirectement mais nécessairement induits par elle, autrement dit si la volonté des représentants, juridiquement libre, est politiquement liée. Or, il risque fort d'en être ainsi. Une chose en effet est de ne pas aller dans le sens des aspirations présumées du peuple; une autre de s'opposer à la volonté dûment constatée des électeurs, devant qui les élus ont le devoir de se représenter. »). Voy. également J. Frowein, « Les référendums. Aspects de droit comparé », dans *La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, p. 114; B. Knapp, « Principes et modalités de la démocratie directe », dans *ibidem*, p. 85.

teit. De ervaring heeft ondertussen geleerd dat een gemeenteraad daarentegen wél kan afwijken van de door een meerderheid van de bevolking uitgebrachte mening, zonder op voornoemd bezwaar te stoten.

Wijzen we er ten tweede op dat, zelfs al houdt men het bij de hierboven van kanttekeningen voorziene formalistische visie (die, zoals we zegden, de volksraadpleging als niet-bindend beschouwt), een volksraadpleging — hoe platonisch ook — in elk geval ingrijpt in de grondwettelijke procedure voor de opstelling van normen. Wat bedoelen we daarmee ?

Wanneer de Grondwet de procedure voor de opstelling van normen vastlegt, dan blijft een en ander niet beperkt tot een loutere omschrijving van de onderdelen van de diverse machten met normatieve bevoegdheid. Of nóg duidelijker gesteld : de Grondwet beperkt er zich niet toe de instanties te bepalen die meewerken aan de uitvaardiging van normen (cf. *supra*), maar legt ook vast onder welke voorwaarden die normen moeten worden opgesteld. Dat is overigens het meest directe gevolg van artikel 33, tweede lid : « *Alle machten (…) worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald* » (wij cursiveren).

Dat betekent niet dat de bij de Grondwet vastgestelde voorwaarden niet kunnen worden aangevuld of bijgesteld. Maar dergelijke aanvullingen of bijstellingen zijn uitsluitend mogelijk binnen de bij de Grondwet uitgezette bakens en op voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan de door diezelfde Grondwet ingestelde procedure.

Zo regelt artikel 195 van de Grondwet als enige de hele procedure tot herziening van de Grondwet, zonder dat aan iemand de mogelijkheid wordt verleend die procedure aan te vullen of bij te stellen, bijvoorbeeld door in een bijkomende fase te voorzien. Het zou trouwens ongepast zijn als bijkomende voorwaarde een volksraadpleging in die herzieningsprocedure in te voegen, want zoiets valt moeilijk te rijmen met de — weliswaar zeer indirecte — raadpleging die het gevolg is van de in artikel 195 opgenomen automatische ontbinding van de Kamers.

Evenzo staat in de Grondwet zeer duidelijk vermeld onder welke voorwaarden federale wetten moeten worden opgesteld. Dat is nog méér zo sinds 1993 (initiatiefrecht, quora, meerderheden, het heen en weer sturen van ontwerpteksten tussen Kamer en Senaat, de alarmbelprocedure, enz.). Op een aantal beperkend opgesomde punten biedt de Grondwet de wetgever de mogelijkheid terzake zelf de voorwaarden te bepalen (bijvoorbeeld : de bevoegdheid en de werking van de parlementaire overlegcommissie, de voorwaarden voor een optreden van de afdeling wetgeving van de Raad van State of het taalgebruik in wetgevende aangelegenheden). Bij een en ander dient te worden opgemerkt dat

s'écarter de l'avis exprimé par la majorité de sa population sans encourir cette objection.

Une seconde observation s'impose. Même si l'on s'en tient à la position formaliste dénoncée ci-dessus — qui considère, rappelons-le, que la consultation populaire n'a pas d'effet décisoire, de telle sorte que le citoyen consulté ne fait pas œuvre normative —, il faut bien constater qu'aussi platonique puisse-t-elle être, une consultation populaire modifie, en toute hypothèse, le schéma constitutionnel d'élaboration des normes. Qu'est-ce à dire ?

Lorsque la Constitution définit la procédure d'élaboration des normes, elle ne se limite pas à désigner les branches des différents pouvoirs normatifs. En clair, elle ne se contente pas de déterminer les autorités qui concourent à l'adoption des normes (voy. *supra*). La Constitution entend aussi aménager les modalités d'élaboration de ces normes. Tel est bien d'ailleurs la signification la plus immédiate de l'article 33, alinéa 2 : « *Tous les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution* » (c'est nous qui soulignons).

Cela ne signifie pas que les modalités arrêtées par la Constitution ne peuvent être complétées ou précisées. Mais elles ne peuvent l'être que dans la mesure prévue par la Constitution et à la condition de ne pas remettre en cause le cadre procédural établi par celle-ci.

C'est ainsi que l'article 195 de la Constitution règle, à lui seul, toute la procédure de révision constitutionnelle sans laisser à quiconque le soin de compléter ou de préciser cette procédure, par exemple en y ajoutant une étape. Au demeurant, l'introduction d'une consultation populaire dans la procédure de révision, à titre de modalité supplémentaire, serait incongrue, car difficilement conciliable avec la consultation — certes très indirecte — que suppose la dissolution automatique des Chambres prévue par l'article 195.

C'est ainsi encore que les modalités d'élaboration de la loi fédérale sont arrêtées de manière très précise par la Constitution et plus encore depuis 1993 (initiative, quorums, majorités, navettes, sonnette d'alarme, etc.). Sur un certain nombre de points, limitativement énumérés, la Constitution laisse au législateur le soin d'en régler les modalités (par exemple, la compétence et le fonctionnement de la commission parlementaire de concertation, les conditions d'intervention de la section de législation du Conseil d'État, ou l'emploi des langues en matière législative), étant entendu que les règles relatives à l'organisation interne des Chambres législatives relèvent de la compétence exclusive de ces derniè-

de wetgevende Kamers zelf als enige bevoegd zijn voor het uitvaardigen van voorschriften inzake hun eigen interne werking (artikel 60 van de Grondwet : « Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent »). Er is daar een coherent geheel. Mocht de wetgever het initiatief nemen een wet op de volksraadplegingen goed te keuren, dan zou hij aldus in de procedure voor de opstelling van de wetten een voorwaarde introduceren, terwijl hij daar uit een grondwettelijk oogpunt niet eens de bevoegdheid voor heeft. Bovendien zou hij de coherentie van die procedure op die manier in het gedrang brengen : hoe kunnen we ernstig de invoering van federale volksraadplegingen overwegen, zonder eerst de artikelen 78 tot 81 van de Grondwet te wijzigen ?

Tot besluit zijn wij van oordeel dat de Grondwet het momenteel onmogelijk maakt procedures van het type « referendum » of « volksraadpleging » te introduceren in de procedure voor de opstelling van normen, of het nu gaat om grondwets-, wets- of verordeningsbepalingen.

Mutatis mutandis kan dezelfde conclusie worden getrokken voor de gemeenschappen en de gewesten. In dat verband moet erop worden gewezen dat de in 1995 afgelegde verklaring tot herziening van de Grondwet vooropstelde dat in de Grondwet een artikel 39*bis* zou worden ingevoegd, met de bedoeling het houden van volksraadplegingen op gewestniveau mogelijk te maken. Uit de toelichting bij het voorstel tot herziening blijkt overigens duidelijk dat de indieners slechts een flinterdun onderscheid maken tussen het referendum en de volksraadpleging.

Sommigen zien het anders en voeren aan dat bepaalde volksraadplegingen nu al kunnen worden gehouden, zonder dat daartoe een voorafgaande grondwetswijziging is vereist. Het betreft dan met name raadplegingen die niet op goed te keuren normen slaan, maar op algemene politieke keuzen. Het klopt dat dergelijke algemeen oriënterende raadplegingen denkbaar zijn en dat, in die gevallen, de assimilatie tussen de volksraadpleging en het referendum op het eerste gezicht minder gerechtvaardigd lijkt. Niettemin moet elke politieke tendens — hoe algemeen ook — op een of ander ogenblik gestalte krijgen in juridische bewoordingen die per definitie tot de constitutionele bevoegdheden van de diverse machten behoren. Het verschil tussen de « louter adviserende » (want algemeen oriënterende) raadplegingen en de — volgens ons veel meer waarschijnlijke — raadplegingen die *de facto* neerkomen op een beslissend referendum, zal, naar wij menen en afhankelijk van elk concreet geval, nog tot onoverkoombare moeilijkheden leiden.

res, en vertu de l'article 60 de la Constitution (« Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions »). Il y a là un schéma très cohérent. Si le législateur prenait l'initiative d'adopter une législation sur les consultations populaires, il introduirait dans la procédure d'élaboration des lois une modalité que la Constitution ne lui permet pas de régler. Au surplus, il porterait atteinte à la cohérence de cette procédure : comment peut-on sérieusement envisager de prévoir des consultations populaires au niveau fédéral sans procéder à une adaptation des articles 78 à 81 de la Constitution ?

En conclusion, nous considérons que, dans son libellé actuel, la Constitution s'oppose à l'introduction de tout procédé référendaire ou consultatif dans les procédures d'élaboration des normes, qu'elles soient constitutionnelles, législatives ou réglementaires.

La même conclusion peut être tirée — *mutatis mutandis* — en ce qui concerne les communautés et les régions. L'on notera, à cet égard, que, dans le cadre de la déclaration de révision constitutionnelle de 1995, il avait été envisagé d'introduire dans la Constitution un article 39*bis* en vue de permettre la tenue de consultations populaires au niveau des régions. Les développements de la proposition de révision démontrent d'ailleurs clairement le rapprochement étroit opéré par les auteurs de la proposition entre référendum et consultation populaire.

D'aucuns partent d'une autre optique et soutiennent que certaines consultations populaires peuvent d'ores et déjà être organisées sans révision préalable de la Constitution lorsque ces consultations portent, non sur des normes à adopter, mais sur des choix politiques généraux. Il est vrai que de telles consultations d'orientation générale peuvent se concevoir et que, dans ce cas, l'assimilation entre consultation populaire et référendum peut à première vue paraître moins justifiée. Toutefois, toute orientation politique, aussi générale soit-elle, doit, à un moment ou l'autre, se concrétiser en des termes juridiques qui relèvent par essence des compétences constitutionnelles des différents pouvoirs. La distinction entre les consultations « purement consultatives », parce que d'orientation générale, et celles, beaucoup plus probables à nos yeux, qui équivaudraient *de facto* à un référendum impératif, risque en outre de poser, au cas par cas, d'insurmontables difficultés.

b. *Tweede standpunt*

Niemand betwist dat met de huidige formulering van onze fundamentele wet een herziening van de Grondwet noodzakelijk is om een referendum in onze rechtsorde te kunnen invoeren. Wij zijn van oordeel dat dit niet voor volksraadplegingen geldt. Waarom zou de federale wetgever geen kaderwet kunnen goedkeuren waarin de procedure en de nadere voorwaarden zijn opgenomen voor het houden van een volksraadpleging over bepaalde aangelegenheden ? Voorts vinden wij dat er, behalve voor de aangelegenheden waarover niet bij referendum mag worden beslist, in het geheel geen grondwettelijke bezwaren zijn tegen het houden van een volksraadpleging waaruit de wetgever of de regering kan opmaken wat de bevolking over een of ander thema denkt. Wij wijzen erop dat er heel wat aangelegenheden bestaan waarover een volksraadpleging kan worden gehouden en die geen betrekking hebben op de opstelling van een wetgevende norm. In de meeste gevallen zullen volksraadplegingen daarentegen gaan over algemene thema's die tot politieke keuzen nopen, zoals het al dan niet afzweren van kernenergie of allerlei hervormingsplannen.

Zij die aanvoeren dat zowel het referendum als de volksraadpleging ongrondwettelijk zijn, baseren hun redenering voornamelijk op de onverenigbaarheid tussen beide systemen van directe democratie enerzijds, en het systeem van de vertegenwoordigende democratie anderzijds. Een ander argument is dat de grondwetgever sinds 1831 nog nooit andere vormen van democratie heeft overwogen dan de vertegenwoordigende democratie.

Die redenering geldt zonder enig voorbehoud voor het referendum. Wie daarentegen dezelfde argumenten wil inroepen om zich tegen het houden van volksraadplegingen te verzetten, kan niet anders dan elk onderscheid tussen het referendum en de volksraadpleging negeren. En zoals wij reeds hebben aangevoerd, komt dit eveneens neer op een negatie van het feit dat de volksraadpleging betrekking kan hebben op aangelegenheden die niets te maken hebben met de uitoefening van grondwettelijke bevoegdheden.

Een ander argument dat ter verdediging van dit standpunt wordt gehanteerd, is dat artikel 41 van de Grondwet is gewijzigd om volksraadplegingen op provinciaal en gemeentelijk vlak mogelijk te maken. Volgens ons houdt dat argument evenmin steek, omdat tijdens de herzieningsprocedure verschillende malen is verklaard en bevestigd dat de herziening van artikel 41 van de Grondwet uitsluitend noodzakelijk was voor de invoering van de verplichting om op verzoek van een deel van de bevolking een volksraadpleging te houden.

Het argument dat de Raad van State zich niet heeft verzet tegen een wet die, bij gebrek aan een Grondwetswijziging, de weg heeft vrijgemaakt voor het houden van

b. *Seconde thèse*

Nul ne conteste que, dans l'état actuel de notre loi fondamentale, une révision de la Constitution est nécessaire avant de pouvoir introduire le référendum dans notre ordre juridique. Nous estimons qu'il en va autrement en ce qui concerne la consultation populaire. Pourquoi le législateur fédéral ne pourrait-il pas adopter une loi-cadre fixant la procédure et les modalités pour l'organisation d'une consultation populaire sur certaines matières ? Nous estimons que, hormis pour les matières qui ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum, rien, sur le plan constitutionnel ou autre, ne s'oppose à l'organisation d'une consultation populaire afin d'informer le législateur ou le gouvernement de l'avis de la population au sujet d'une matière déterminée. Nous attirons l'attention sur le fait qu'il existe toute une série de matières qui peuvent faire l'objet d'une consultation populaire et qui ne concernent pas l'élaboration d'une norme législative. Au contraire, dans la plupart des cas, on organisera une consultation populaire sur des thèmes généraux impliquant des choix politiques, tels que la sortie du nucléaire ou divers plans de réformes.

Le raisonnement généralement suivi pour démontrer l'inconstitutionnalité tant du référendum que de la consultation populaire se fonde principalement sur l'incompatibilité du référendum et de la consultation populaire — instruments juridiques propres à la démocratie directe — avec le système de démocratie représentative et sur l'idée que, depuis 1831, le Constituant n'a jamais envisagé d'autres formes de démocratie que la démocratie représentative.

Ce raisonnement s'applique sans la moindre réserve au référendum. En revanche, invoquer les mêmes arguments pour empêcher une consultation populaire suppose la négation de toute distinction entre un référendum et une consultation populaire et — nous l'avons déjà mentionné — du fait que la consultation populaire peut porter sur des matières qui n'ont pas de rapport avec l'exercice de compétences constitutionnelles.

On tire aussi souvent argument du fait que l'article 41 de la Constitution a été révisé pour permettre l'organisation de consultations populaires aux niveaux provincial et communal. Or, cet argument ne nous paraît pas non plus pertinent, car il a été déclaré et confirmé à plusieurs reprises au cours de la procédure de révision que la révision de l'article 41 de la Constitution n'était nécessaire que pour instaurer l'obligation d'organiser une consultation populaire lorsqu'une partie de la population le demande.

L'argument selon lequel le Conseil d'État n'a pas émis d'objection à une loi qui, en l'absence de révision de la Constitution, permettrait une consultation populaire aux

een volksraadpleging op gemeentelijk of provinciaal vlak, vinden wij ook al niet overtuigend, temeer als men denkt aan de vaak in de rechtsleer voorkomende verwijzingen naar de groep van bevraagde personen. In het verlengde van die redenering komt de gemeentelijke of provinciale volksraadpleging neer op een bevraging van een fractie van de Natie, terwijl bij een op federaal vlak gehouden volksraadpleging de hele Natie om haar mening wordt gevraagd. Dat onderscheid klopt, maar wettigt ons inziens geen verschil in beoordeling over de vraag of de volksraadpleging al dan niet strookt met de bestaande bepalingen in de Grondwet. De vraag of een volksraadpleging in overeenstemming is met de Grondwet staat los van de omvang van de bevolkingsgroep die deel mag nemen aan de volksraadpleging. In wezen is het vanzelfsprekend dat bij een provinciale of gemeentelijke volksraadpleging alleen de kiezers van de betrokken provincie of gemeente daaraan mogen deelnemen, net zoals het vanzelfsprekend is dat alle kiesgerechtigden van het Rijk mogen deelnemen aan een federale volksraadpleging. De afbakening van het aantal mensen dat aan een provinciale of gemeentelijke volksraadpleging mag deelnemen, hangt af van de aangelegenheid waarover die bevraging gaat; in het eerste geval betreft het een gemeentelijke of provinciale aangelegenheid, in het tweede geval gaat het om een zaak van federaal belang. Dat onderscheid, met name het aantal mensen dat aan de bevraging mag deelnemen, is volgens ons geen pertinent criterium om te bepalen of de volksraadpleging al dan niet in overeenstemming is met de Grondwet.

3. **Het volksinitiatief**

De instelling van het volksinitiatief vereist een herziening van de Grondwet.

Het volksinitiatief is als rechtsfiguur thans niet in overeenstemming te brengen met het representatief stelsel zoals dit door de grondwetgever is opgevat. Zelfs al is het wetgevend orgaan vrij het voorstel dat uit het volksinitiatief voortkomt al dan niet goed te keuren, toch is een dergelijke tussenkomst van de burgers bij de totstandkoming van wetgevende normen niet verenigbaar met het representatief stelsel waarin de wetgevende lichamen zich niet vereenzelvigen met de kiezers. Dezelfde bemerking geldt voor het geval dat het wetgevend orgaan slechts de geest van het initiatief zou dienen te eerbiedigen ([20]).

([20]) Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 21 januari 1997 over het voorstel van decreet houdende invoering van een nieuwe wettelijke bepaling genaamd « overweging van decreet », Parl. St. Vl. P., 1996-1997, n[r] 470/2.

niveaux communal ou provincial, ne nous convainc pas non plus, étant donné qu'à cet égard, la doctrine renvoie fréquemment au groupe des personnes interrogées. Dans le prolongement de ce raisonnement, la consultation populaire au niveau communal ou provincial revient à consulter une fraction de la Nation, alors qu'une consultation populaire au niveau fédéral revient à interroger l'ensemble de la Nation. Cette distinction est exacte, mais il ne nous paraît pas qu'elle justifie une conception différente en vue de l'appréciation de la compatibilité de la consultation populaire avec les dispositions constitutionnelles actuelles. La compatibilité d'une consultation populaire avec la Constitution ne peut pas être fonction de la taille du groupe pouvant prendre part à la consultation populaire. Il est, par essence, évident que seuls les électeurs de la province ou de la commune concernées peuvent participer à une consultation populaire communale ou provinciale tout comme il est, par essence, évident que l'ensemble des électeurs du pays peuvent participer à une consultation populaire fédérale. Le groupe de personnes pouvant participer à une consultation populaire communale ou provinciale est fonction de la matière faisant l'objet de la consultation populaire : dans le premier cas, il s'agit d'une matière communale ou provinciale, dans le second, d'une matière d'intérêt fédéral. Il ne nous paraît pas que cette distinction, à savoir la taille du groupe de personnes admises au vote, soit pertinente pour apprécier la constitutionnalité de la consultation populaire.

3. **En ce qui concerne l'initiative populaire**

L'introduction de l'initiative populaire suppose nécessairement une révision de la Constitution.

L'initiative populaire est un instrument juridique actuellement inconciliable avec le système représentatif tel que le constituant l'a conçu. Même si l'organe législatif a la liberté d'approuver ou non la proposition issue de l'initiative populaire, une telle intervention des citoyens dans le processus d'élaboration des normes législatives est inconciliable avec le système représentatif qui exclut une assimilation des corps législatifs avec les électeurs. Cette remarque resterait pertinente si l'organe législatif ne devait respecter que l'esprit de l'initiative ([20]).

([20]) Avis de la section de législation du Conseil d'État du 21 janvier 1997 sur la proposition de décret « *houdende invoering van een nieuwe wettelijke bepaling genaamd « overweging van decreet » »* (proposition de décret instaurant une nouvelle disposition légale appelée « suggestion de décret », Parl. St. Vl. P., 1996-1997, n° 470/2).

Het grondwetgevend volksinitiatief vereist een wijziging van artikel 195 van de Grondwet.

Het wetgevend volksinitiatief vereist een wijziging van artikel 75 van de Grondwet, en inzonderheid van het eerste lid van dat artikel, dat luidt als volgt : « Het recht van initiatief behoort aan elke tak van de federale wetgevende macht. ».

4. **Het petitierecht**

De artikelen 28 en 57 van de Grondwet voorzien nu al in het petitierecht. Elke hervorming van dat instrument van directe democratie vergt derhalve een wijziging van die artikelen.

S'agissant de l'initiative populaire au niveau constituant, il s'impose de modifier l'article 195 de la Constitution.

S'agissant de l'initiative populaire au niveau législatif, il s'impose de modifier l'article 75 de la Constitution, et spécialement l'alinéa 1er, libellé en ces termes : « Le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif fédéral. ».

4. **En ce qui concerne la pétition**

Le droit de pétition est déjà consacré par la Constitution, en ses articles 28 et 57. Toute réforme de ce procédé de démocratie directe suppose donc une modification de ces articles.

HOOFDSTUK IV

Modaliteiten voor het houden van referenda en volksraadplegingen

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

1. **Preliminair**

Uit de rechtsleer en de praktijk kunnen duidelijk bepaalde thema's worden gepuurd waaromtrent het organiseren van een volksstemming als juridisch uitgesloten moet worden geacht of ten minste delicaat overkomt. Over bepaalde uitgesloten thema's bestaat in de schoot van het wetenschappelijk comité —vanuit pragmatisch oogpunt — een grote eenstemmigheid, met dien verstande dat uitsluiting van die onderwerpen naar de bevolking toe een averechts effect kan effectueren.

Een aantal andere thema's geeft aanleiding tot meer discussie, hoewel hierbij onmiddellijk te benadrukken valt dat bij die onderwerpen niet zozeer wetenschappelijk-juridische problemen rijzen maar veeleer de vraag wordt gesteld naar de politieke opportuniteit van een volksbevraging. Het spreekt voor zich dat de beslissing betreffende uitgesloten onderwerpen finaal bij, hetzij de grondwetgever, hetzij de federale wetgevende macht berust, zodat dit advies zich terzake dan ook beperkt tot een aantal duidende bemerkingen.

Aansluitend rijst ook de vraag naar de aard van de regelgeving waarin de voormelde uitzonderingen moeten worden opgenomen; moeten de uitsluitingen in de Grondwet zelf worden vermeld of volstaat een opsomming ervan in een in uitvoering van de Grondwet uitgevaardigde kaderwet inzake referenda en/of volksraadplegingen ?

CHAPITRE IV

Modalités d'organisation des référendums et des consultations populaires

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

1. **Remarques préliminaires**

La doctrine et la pratique permettent d'identifier clairement un certain nombre de thèmes qu'il convient, d'un point de vue juridique, d'exclure d'une votation ou qu'il est à tout le moins délicat de soumettre à une telle procédure. L'exclusion de certains thèmes recueille — pour des raisons de pragmatisme — un large consensus au sein du comité scientifique, étant entendu que l'exclusion de ces thèmes peut avoir un effet négatif auprès de la population.

Une série d'autres thèmes donne lieu à des discussions plus animées. Il convient toutefois de souligner d'emblée que ces thèmes ne posent pas tellement de problèmes technico-juridiques, mais qu'il s'agit plutôt de savoir s'il est politiquement justifié qu'ils puissent être soumis à un questionnement populaire. Étant donné qu'il est évident que le choix des sujets à exclure incombe en définitive soit au constituant, soit au pouvoir législatif fédéral, nous nous sommes bornés, dans le présent avis, à énumérer une série de suggestions à cet égard.

Corrélativement, il conviendra également de définir la nature de la réglementation qui contiendra les exclusions : celles-ci devront-elles être insérées dans la Constitution même ou bien suffira-t-il qu'elles soient énumérées dans une loi-cadre relative aux référendums et/ou aux consultations populaires, adoptée en exécution de la Constitution ?

Ten slotte moet ook de problematiek van de controle op de uitgezonderde thema's aan de orde worden gesteld. Dit laatste zal echter worden behandeld in het ruimere kader van de controle op referenda en volksraadplegingen, waarop verder nader wordt ingegaan.

2. **Juridisch uitgesloten of delicate thema's**

a. *Grondwettelijke bepalingen*

De rechtsleer constateert dat het grondwetgevend referendum « veruit het meest verspreide is » en dat het wetgevend referendum daarentegen meer wantrouwen wekt ». Dit laatste wordt « minder algemeen aanvaard en daar waar het bestaat worden aanzienlijk restrictievere voorwaarden gesteld om het te mogen houden » ([21]).

De gronden waarop de voorstanders van het grondwetgevend referendum steunen om het te rechtvaardigen, zijn in hoofdzaak van drieërlei aard. Ten eerste de soevereiniteit van de Natie en de bijzondere status van de Grondwet als opperste regel van de Staat. De Grondwet vormt de huidige vertaling in rechtstermen van het concept « maatschappelijk contract » ([22]). In zijn hoedanigheid van verplichte spelregel voor de overheid en van verzameling van de vrijheden van het individu en van de groep « , mag hij zonder de toestemming van de burgers niet opgeheven, vervangen of zelfs simpelweg worden gewijzigd » ([23]). De Grondwet organiseert de overdracht van de bevoegdheden van de natie aan de gestelde lichamen. Elke burger dient dan ook vooraf in te stemmen met de regels waarmee die overdracht wordt georganiseerd ([24]).

Een tweede rechtvaardigingsgrond is de stabiliteit van de Grondwet. De zeer specifieke legitimiteit die de Grondwet vanwege de bekrachtiging ervan door de houder van de soevereiniteit heeft gekregen, staat mede borg voor die stabiliteit.

Ten slotte is er de verdeling van de rollen tussen het volk en zijn vertegenwoordigers. Het grondwetgevend referendum kan alle voordelen van het representatief bestel met betrekking tot de uitwerking van de wetten intact laten ([25]). Het is zelfs wonderwel te combineren met een eventuele uitsluiting van iedere referendumtechniek op wetgevend vlak. De doctrine geeft aan dat

([21]) F. Hamon, *o.c.*, blz. 20.
([22]) J. Frowein, *o.c.*, blz. 98.
([23]) F. Hamon, *o.c.*, blz. 20.
([24]) Zie O. Beaud, *La puissance de l'État*, Parijs, PUF, 1994, blz. 258.
([25]) Over die voordelen, zie G. Haarscher, « La crise de la représentation », *APT*, 1996, blz. 153-159.

Il conviendra enfin d'examiner la problématique du contrôle en ce qui concerne les thèmes exclus. Cette question sera toutefois traitée dans le cadre plus large du contrôle des référendums et consultations populaires, qui est abordé plus loin dans le texte.

2. **Thèmes exclus d'un point de vue juridique ou thèmes délicats**

a. *Dispositions constitutionnelles*

La doctrine constate que le référendum constituant « est de loin le plus répandu », alors que « le référendum législatif suscite davantage de méfiance ». Ce dernier est « moins généralement admis et, là où il existe, ses conditions de mise en œuvre sont sensiblement plus restrictives » ([21]).

Les justifications avancées par les partisans du référendum constituant sont essentiellement de trois ordres. Cette technique se justifie d'abord par la souveraineté de la Nation et le statut particulier de la Constitution. Celle-ci est la règle suprême de l'État. Elle forme la traduction juridique actuelle de l'idée de contrat social ([22]). Règle du jeu obligatoire pour les pouvoirs publics et recueil des libertés des individus et des groupes, elle ne doit « pas pouvoir être abrogée, remplacée ou même simplement modifiée sans le consentement des citoyens » ([23]). La Constitution organise la délégation des pouvoirs de la Nation aux pouvoirs constitués. Il appartient donc à chaque citoyen de donner préalablement son assentiment aux règles qui organisent cette délégation ([24]).

Une deuxième justification réside dans la stabilité de la Constitution. En effet, la légitimité toute particulière que lui confère sa ratification par le titulaire de la souveraineté est aussi un gage de sa stabilité.

Une troisième raison tient enfin dans la répartition des rôles entre le peuple et ses représentants. Le référendum constituant peut laisser intacts tous les avantages du régime représentatif ([25]) dans le domaine de l'élaboration des lois. Il se concilie même sans difficulté avec une éventuelle exclusion de toute technique référendaire dans le domaine législatif. La doctrine enseigne que « le

([21]) F. Hamon, *o.c.*, p. 20.
([22]) J. Frowein, *o.c.*, p. 98.
([23]) F. Hamon, *o.c.*, p. 20.
([24]) Voy. O. Beaud, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 258.
([25]) Sur ces avantages, Voy. G. Haarscher, « La crise de la représentation », *APT*, 1996, pp. 153-159.

het referendum geen middel van de dagelijkse politiek mag worden ([26]). Het grondwetgevend referendum vraagt slechts op uitzonderlijke momenten om de rechtstreekse bemoeiing van het volk ([27]).

Wij zullen het hier niet hebben over het oorspronkelijk grondwetgevend referendum waarmee het volk zich kan uitspreken over een volledig nieuwe Grondwet (zie bijvoorbeeld de goedkeuring van de Franse, Ierse en Spaanse Grondwet). Laten wij ook de in verschillende Europese Staten welbekende veronderstelling van de zogenaamde soevereiniteitsreferendums terzijde, die betrekking hebben op essentiële elementen van de soevereiniteit van de Staat, zoals de bekrachtiging van de fundamentele wijzigingen van de verdragen tot instelling van de Europese Gemeenschappen ([28]).

Wat overblijft is de categorie van de afgeleide grondwetgevende referenda. Daarbij moet men diverse technieken onderscheiden. Het vergelijkend recht kent immers 1° het verplicht te houden referendum over de goedkeuring of verwerping van iedere wijziging of van bepaalde wijzigingen in de grondwetsbepalingen, 2° het recht van volksinitiatief en 3° het niet verplicht te houden grondwetgevend referendum op verzoek van een aantal gekozenen of kiezers dan wel bij beslissing van een bepaalde overheid ([29]).

In Zwitserland, Denemarken, Ierland en Australië is het referendum een onontbeerlijke etappe van iedere grondwetsherziening. Dat systeem heeft het nadeel erg stroef te zijn. Die stroefheid zal vooral funest zijn als het om technische redenen nodig blijkt punten te herzien die niet belangrijk genoeg schijnen om er de kiezers voor op te roepen. Zoals Francis Hamon aangeeft, voorzien de meeste Grondwetten (…) in alternatieve procedures waarmee men zich een referendum kan besparen, op voorwaarde dat het Parlement de herziening met een versterkte meerderheid goedkeurt. Aan die regeling kleeft dan weer het nadeel dat men er zelfs voor herzieningen met een grote politieke draagwijdte het referendum mee kan overslaan ([30]). Sommige Grondwetten voorzien dan in het verplicht te houden referendum, maar dan alleen voor de herziening van bepaalde grondwetsartikelen (bijvoorbeeld Estland). Andere grondwetten voorzien daar

([26]) J. Frowein, *o.c.*, blz. 119.

([27]) Voor nog meer argumenten, zie inzonderheid H. Dumont, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », *o.c.* blz. 331-356.

([28]) A. Auer, « Rapport introductif », in *Le référendum européen*, *o.c.* blz. 26-28.

([29]) J. Frowein, *o.c.*, blz. 98-102. Zie ook Ph. Lauvaux, *o.c.*, blz. 120-122.

([30]) F. Hamon, *o.c.*, blz. 20.

référendum ne peut pas devenir un moyen de la politique quotidienne » ([26]). Le référendum constituant ne sollicite l'intervention directe du peuple que dans des moments exceptionnels ([27]).

On laissera de côté ici le référendum constituant originaire qui permet au peuple de se prononcer sur la fondation d'une Constitution entièrement nouvelle (voy. par exemple l'adoption des Constitutions française, irlandaise et espagnole). L'on écartera aussi l'hypothèse — bien connue dans plusieurs États européens — des référendums dits de souveraineté qui portent sur des éléments essentiels de la souveraineté de l'État, comme la ratification des modifications fondamentales des traités instituant les Communautés européennes ([28]).

Il reste alors la catégorie des référendums constituant dérivés. Là, il convient de distinguer plusieurs techniques. En droit comparé, on connaît, en effet, 1° le référendum à déclenchement obligatoire sur l'approbation ou le rejet de toute modification ou de certaines modifications apportées aux dispositions constitutionnelles, 2° le droit d'initiative populaire et 3° le référendum constituant à déclenchement facultatif à la demande d'un certain nombre d'élus ou d'électeurs, ou encore par décision d'une autorité déterminée ([29]).

En Suisse, au Danemark, en Irlande et en Australie, le référendum est une étape indispensable de toute révision constitutionnelle. L'inconvénient de ce système réside dans sa grande rigidité. Celle-ci sera déplorée si une révision s'avère nécessaire pour des raisons techniques, sur des points dont l'importance ne semble pas justifier la convocation du corps électoral. Aussi, comme l'observe Francis Hamon, « la plupart des Constitutions (…) prévoient-elles des procédures alternatives qui permettent de faire l'économie d'un référendum à condition que la révision soit approuvée par le Parlement à une majorité renforcée ». Mais l'inconvénient d'un tel système, c'est qu'il permet inversement « d'escamoter le référendum même pour des révisions de grande portée politique » ([30]). Certaines Constitutions prévoient alors le référendum à déclenchement obligatoire, mais seulement pour la révision de dispositions constitutionnelles

([26]) J. Frowein, *o.c.*, p. 119.

([27]) Pour d'autres arguments, voy. notamment H. Dumont, « Réflexions sur la légitimité du référendum constituant », *o.c.*, pp. 331-356.

([28]) A. Auer, « Rapport introductif », in *Le référendum européen*, *o.c.*, pp. 26-28.

([29]) J. Frowein, *o.c.*, pp. 98-102. Voy. aussi Ph. Lauvaux, *o.c.*, pp. 120-122.

([30]) F. Hamon, *o.c.*, p. 20.

slechts in voor de volledige herzieningen (Spanje, Oostenrijk, Duitsland) en nog andere maken dat referendum afhankelijk van een verzoek dat uitgaat van een derde van de parlementsleden (bijvoorbeeld Zweden).

In België worden de regels die gelden voor een procedure inzake grondwetsherziening (artikel 195 van de Grondwet), zeer vaak miskend : nu eens geeft de constituante een meer dan extensieve uitlegging van het door de verklaring tot grondwetsherziening afgebakende kader en dan weer « ent » zij op de voor herziening vatbaar verklaarde artikelen, op onwettige wijze materies die niets gemeen hebben met die welke in die artikelen werden geregeld; bovendien neemt zij vaak, zeg maar stelselmatig, haar toevlucht tot de ongeoorloofde techniek van de impliciete herzieningen en soms moet zij zelfs herzieningen bekrachtigen die de wetgever te vroeg en zonder enig respect voor het bepaalde in artikel 195 heeft uitgevoerd ([31]). In dat verband pleiten sommigen voor een herziening van de voor een herziening van de Grondwet geldende procedure en zij zien de invoering van het afgeleide grondwetgevend referendum als een aanbevelenswaardig alternatief. De rechtsleer blijft op dat punt evenwel verdeeld ([32]).

In de mate dat zou worden besloten om communautaire thema's niet aan een volksstemming te onderwerpen (cf. *infra*), moet dit ook leiden tot de uitsluiting van talrijke constitutionele bepalingen dienaangaande; de Grondwet is inhoudelijk op verschillende plaatsen immers zelf sterk communautair getint.

Vanuit die invalshoek moet de overheid zowel de gevaren als de voordelen van een eventuele invoering van het afgeleide grondwetgevend referendum tegen elkaar afwegen. Dat de risico's van een communautaire confrontatie niet te verwaarlozen zijn, neemt niet weg dat men oog moet hebben voor de voordelen welke die techniek kan opleveren voor een regeling van de communautaire tegenstellingen. Hoewel die regeling ongetwijfeld subtiele compromissen vereist, zou de bekrachtiging daarvan door een meerderheid van Belgen, zowel in het geheel van de Staat als in elk van beide kiescolleges, dus zowel het Nederlandse als het Franse, de legitimiteit, de kennis en de stabiliteit van de voorgestelde regels kunnen versterken. Volgens sommige leden van het

([31]) Voor een inventaris van de procedures waarvan men gebruik maakt om artikel 195 van de Grondwet te omzeilen en de gebrekkige doeltreffendheid ervan aan te tonen, zie X. Delgrange en H. Dumont, « Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique », *APT*,1999, blz. 210-235.

([32]) Zie F. Delpérée, *Conclusions générales*, *o.c.,* blz. 394-395, Y. Lejeune en J. Regnier, *o.c.*, blz. 193; X. Delgrange en H. Dumont, *o.c.*; J-Cl. Scholsem, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, blz. 99-106.

déterminées (par exemple l'Estonie). D'autres ne le prévoient que pour les révisions totales (par exemple l'Espagne, l'Autriche, l'Allemagne). D'autres encore le font dépendre d'une demande émanant d'un tiers des membres du parlement (par exemple la Suède).

En Belgique, il convient d'observer que les règles régissant la procédure de révision de la Constitution (article 195) sont très souvent méconnues : tantôt, le constituant donne une interprétation plus qu'extensive du cadre délimité par la déclaration de révision de la Constitution; tantôt, elle greffe irrégulièrement sur des articles soumis à révision des matières étrangères à celles qui étaient réglées dans ces articles; tantôt encore, sinon systématiquement, elle recourt à la technique illicite des révisions implicites; et il lui arrive même de devoir confirmer des révisions anticipées par le pouvoir législatif en totale méconnaissance de l'article 195 ([31]). Dans ce contexte, d'aucuns plaident pour une révision de la procédure de révision de la Constitution et voient dans l'introduction du référendum constituant dérivé une alternative recommandable. La doctrine demeure cependant divisée à ce propos ([32]).

Si l'on décidait de ne pas soumettre les thèmes communautaires à la votation (cf. *infra*), cela aurait aussi pour effet d'exclure de nombreuses dispositions constitutionnelles en la matière; la Constitution contient en effet plusieurs dispositions à fortes connotations communautaires.

Il appartient au pouvoir constituant de mesurer, de ce point de vue, tant les risques que les avantages d'une éventuelle introduction du référendum constituant dérivé. Si les risques d'affrontement communautaire ne sont pas à négliger, il ne faudrait pas perdre de vue pour autant les avantages que cette technique pourrait présenter dans la perspective même de la régulation du clivage communautaire. En effet, si cette régulation appelle sûrement des compromis délicats, la ratification de ceux-ci par une majorité de Belges dans l'ensemble de l'État comme dans chacun des deux collèges électoraux francophone et flamand pourrait renforcer la légitimité, la connaissance et la stabilité des règles proposées. Selon certains mem-

([31]) Pour un inventaire des procédés de contournement de l'article 195 de la Constitution et pour une démonstration de son manque d'efficacité, voy. X. Delgrange et H. Dumont, « Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique », *APT* ,1999, pp. 210-235.

([32]) Voy. not. F. Delpérée, « Conclusions générales », *o.c.*, pp. 394-395; Y. Lejeune et J. Regnier, *o.c.*, p. 193; X. Delgrange et H. Dumont, *o.c.;* J-Cl. Scholsem, « Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, pp. 99-106.

wetenschappelijk comité zou de grondwetgever het redelijk kunnen vinden om het risico van eventuele communautaire spanningen als gevolg van de instelling van de wetgevende referenda weg te nemen omwille van de mogelijke veelvuldigheid van dat type van stemmingen en van de onvoorspelbaarheid van de thema's die dergelijke spanningen kunnen teweegbrengen (cf. *infra*), met dien verstande dat men zou beslissen tot de invoering van het afgeleide grondwetgevend referendum dat zo'n risico binnen de grenzen van de uitzonderlijke omstandigheden houdt en betrekking heeft op een onderwerp dat de moeite waard is, met name de goedkeuring van uitsluitend de essentiële regels van de Federatie.

Onverminderd de vraag naar de opportuniteit en het nut van een *grondwetgevend referendum*, dient herinnerd te worden aan het feit dat de invoering van een dergelijk grondwetgevend referendum een voorafgaande herziening van de Grondwet vereist, evenals een wijziging van de herzieningsprocedure veronderstelt ([33]).

Op een andere wijze doet zich echter de vraag voor of de strikte procedureregels in artikel 195 van de Grondwet ook verhinderen dat de bevolking via een *volksraadpleging* uitgenodigd zou worden om zich over een ontwerp van grondwetswijziging of een verklaring tot herziening van de Grondwet uit te spreken. Zoals reeds vermeld bestaat terzake in de schoot van het comité dezelfde tweespalt als die betreffende de mogelijkheid om in de huidige stand van de regelgeving, dit wil zeggen dus zonder voorafgaande grondwetswijziging, een kaderwet houdende volksraadpleging aangaande wettelijke bepalingen in te voeren en te organiseren.

De leden die van mening zijn dat een grondwetsherziening nodig is om andere vormen van volksraadpleging te kunnen invoeren dan die welke reeds zijn toegestaan (op gemeentelijk en provinciaal vlak), wijzen erop dat hun algemene bewijsvoering kracht wordt bijgezet in het kader van de grondwetsherziening. Het herzieningsmechanisme is immers nauwkeurig en uitputtend beschreven in artikel 195 van de Grondwet, zonder dat daaraan een vermeend raadplegend element, waarin niet is voorzien, kan worden toegevoegd. Die zelfde leden voegen eraan toe dat een volksraadpleging in het kader van een herziening van de Grondwet bij uitstek betrekking heeft op een rechtsnorm, op het hoogste niveau, terwijl het standpunt van degenen die van

([33]) Zie in die zin tevens H. Dumont, « La réforme de 1993 et la question du référendum constituant », *APT*, 1994, blz. 106; M. Uyttendaele, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *APT*, 1994, blz. 194-195. Aangezien artikel 195 van de Grondwet, waarin de herzieningsprocedure van de Grondwet vervat is, door de pre-constituante tijdens de vorige zittingsperiode niet voor herziening vatbaar werd verklaard, zal dergelijke wijziging derhalve in ieder geval niet tijdens de huidige legislatuur kunnen worden gerealiseerd.

bres du comité scientifique, le pouvoir constituant pourrait juger raisonnable d'écarter le risque de tensions communautaires qu'induiraient des référendums législatifs, en raison de la fréquence potentielle des votations de ce type et de l'imprévisibilité des thèmes susceptibles de provoquer de telles tensions (cf. *infra*) tout en décidant d'instaurer le référendum constituant dérivé qui cantonne ce risque dans des circonstances exceptionnelles et sur un objet qui en vaut la peine, à savoir l'adoption des seules règles essentielles de la Fédération.

Indépendamment de la question de l'opportunité et de l'utilité d'un *référendum constituant*, il y a lieu de rappeler que l'instauration d'un tel référendum constituant requiert une révision préalable de la Constitution et suppose une modification de la procédure de révision ([33]).

D'une autre manière, on peut toutefois se demander si les strictes règles de procédure prévues à l'article 195 de la Constitution empêchent aussi d'inviter la population à se prononcer, par le biais d'une *consultation populaire*, sur un projet de modification de la Constitution ou une déclaration de révision de la Constitution. On l'a dit, cette question fait l'objet d'un désaccord au sein du comité, au même titre que la possibilité d'introduire et d'organiser, dans l'état actuel de la législation, c'est-à-dire donc sans modification préalable de la Constitution, une loi-cadre instituant la consultation populaire concernant des dispositions légales.

Les membres qui estiment qu'une révision constitutionnelle s'impose en vue de pouvoir introduire d'autres formes de consultations populaires que celles déjà permises (au niveau communal et provincial) insistent sur le fait que leur argumentation générale leur semble renforcée dans le cadre de la révision de la Constitution. Le mécanisme de révision est en effet décrit de manière précise et exhaustive par l'article 195 de la Constitution, sans qu'on puisse y ajouter un élément non prévu de nature prétendument consultative. Ces mêmes membres ajoutent qu'une consultation populaire dans le cadre d'une révision de la Constitution porte par excellence sur une norme juridique, au plus haut niveau, alors que la position de ceux qui estiment les consultations popu-

([33]) Voir en ce sens également H. Dumont, « La réforme de 1993 et la question du référendum constituant », *APT*, 1994, p. 106; M. Uyttendaele, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *APT*, 1994, pp. 194-195. Étant donné que l'article 195 de la Constitution, qui régit la procédure de révision de la Constitution, n'a pas été déclaré sujet à révision par le préconstituant au cours de la précédente législature, une telle modification ne pourra dès lors pas être réalisée au cours de la présente législature.

mening zijn dat de volksraadplegingen nu reeds stroken met de Grondwet in hoofdzaak berust op het feit dat dergelijke volksraadplegingen geen betrekking zouden hebben op de uitwerking van rechtsnormen.

b. *Internationale verdragen en grondrechten*

Het wetenschappelijk comité heeft zich gebogen over de moeilijke vraag in hoeverre de internationale aangelegenheden en die van de grondrechten moeten worden uitgesloten van de volksstemmingen.

Wat de internationale verdragen betreft, moeten twee aspecten worden onderscheiden. Het eerste aspect bestaat erin te bepalen of en onder welke voorwaarden een referendum of een volksraadpleging mag worden gehouden over de goedkeuring van een dergelijk verdrag (of van een categorie van zulke verdragen, bijvoorbeeld de verdragen welke bedoeld zijn in artikel 34 van de Grondwet). Die problematiek is reeds ter sprake gebracht in sommige van de bij het Parlement ingediende voorstellen tot herziening van de Grondwet ([34]). Het andere aspect van het probleem bestaat erin te weten in welke mate de internationale of supranationale verplichtingen van België een beperking leggen op de onderwerpen die aan een volksstemming worden onderworpen. Die vraag is bijzonder belangrijk gelet op de omvang van de aangelegenheden die vallen onder het oorspronkelijk en afgeleid communautair recht.

Zoals uit de buitenlandse voorbeelden blijkt, zal het niet eenvoudig zijn om op die vraag een antwoord te vinden. In Italië mag een abrogatoir wetgevingsreferendum geen betrekking hebben op een wet tot goedkeuring van een verdrag (artikel 75 van de Italiaanse Grondwet). In Zwitserland daarentegen zijn alleen de volksstemmingen betreffende grondwettelijke aangelegenheden waarvan het onderwerp in rechtstreekse tegenspraak zou staan met een dwingende regel van het volkenrecht uitgesloten.

De aangelegenheid van de grondrechten is in zekere zin verbonden met de vorige, aangezien tal van grondrechten erkend zijn door internationale verdragen (onder meer het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten).

Indien alleen een wetgevingsreferendum (of een raadpleging) is toegestaan, kunnen die volksstemmingen, door hun onderwerp, de fundamentele rechten die erkend zijn door hogere normen, ongeacht of het om grondwettelijke of internationale normen gaat, niet op de helling zetten. De problematiek van een grondwetgevend referendum is in die context delicater en vereist een diepgaander onderzoek.

([34]) Zie onder meer het voorstel tot herziening van de Grondwet van de heer M. Jonckheer c.s., Parl. St. Senaat, 1995-1996, nr 1-293/1.

laires d'ores et déjà conformes à la Constitution repose essentiellement sur le fait que de telles consultations populaires ne porteraient pas sur l'élaboration de normes juridiques.

b. *Traités internationaux et droits fondamentaux*

Le comité scientifique s'est penché sur la question spécialement ardue de savoir dans quelle mesure les matières internationales et celle des droits fondamentaux devaient être exclues des votations populaires.

En ce qui concerne les traités internationaux, deux aspects doivent être distingués. La première question est de déterminer si et dans quelles conditions un référendum ou une consultation populaire peut être organisé sur l'assentiment à donner à un tel traité (ou à une catégorie de ceux-ci, par exemple, les traités visés à l'article 34 de la Constitution). Cette problématique a déjà été envisagée par certaines propositions de révision de la Constitution déposées au Parlement ([34]). L'autre aspect du problème consiste à savoir dans quelle mesure les obligations internationales ou supranationales liant la Belgique doivent venir limiter les sujets soumis à votation populaire. Cette question est spécialement importante compte tenu de l'ampleur des matières couvertes par le droit communautaire originaire et dérivé.

La solution de cette question n'est pas simple ainsi que le montrent les exemples étrangers. En Italie, le référendum législatif abrogatoire ne peut porter sur une loi d'assentiment à un traité (article 75 de la Constitution italienne). Par contre, en Suisse, ne sont exclues que les votations en matière constitutionnelle dont l'objet contredirait directement une règle impérative de droit international public.

La matière des droits fondamentaux est d'une certaine manière liée à la précédente dans la mesure où de nombreux droits fondamentaux sont reconnus par des conventions internationales (notamment la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte ONU relatif aux droits civils et politiques).

Si seul un référendum (ou une consultation) de nature législative est admis, ces votations ne peuvent remettre en cause, par leur objet, les droits fondamentaux reconnus par des normes supérieures, qu'elles soient constitutionnelles ou internationales. La problématique d'un référendum constituant, dans ce contexte, est plus délicate et exige une analyse plus approfondie.

([34]) Voy. entre autres la proposition de révision de la Constitution déposée par M. Jonckheer et consorts, Doc. Parl., Sénat, 1995-1996, n° 1-293/1.

Het wetenschappelijk comité is van oordeel dat het zich in de huidige staat van zaken niet kan uitspreken over die problemen. Wel wijst het op het cruciaal belang ervan voor de invoering van instrumenten van directe democratie in België.

c. *Aangelegenheden die niet tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren*

Het spreekt voor zich dat de bevoegdheidsverdelende regels er aan in de weg staan dat de *federale overheid* een wetgevend referendum *of* volksraadpleging zou organiseren over een aangelegenheid die aan de gemeenschappen of gewesten is toebedeeld. Aangezien de federale overheid in die aangelegenheden niet regelgevend kan optreden, valt immers ook niet in te zien waarom zij de bevolking zou (kunnen) uitnodigen zich uit te spreken over de vraag of zij terzake al dan niet regelgevend moet optreden.

Eenzelfde redenering ligt ook ten grondslag aan de beperkingen die aan de gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen werden gesteld. Ook lokale raadplegingen kunnen slechts betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeente respectievelijk de provincie bevoegd is ([35]). De verplichting de volksraadplegingen te beperken tot de aangelegenheden waarvoor het betrokken bestuursniveau bevoegd is, werd in die context trouwens ook door de afdelingen wetgeving en administratie van de Raad van State beklemtoond ([36]).

Er wordt dan ook best voorzien in een algemene uitsluiting van volksbevragingen op federaal niveau betreffende niet federale aangelegenheden. Aan te stippen valt dat de deelstatelijke aangelegenheden uiteraard wel het voorwerp kunnen vormen van een door de deelgebieden zelf georganiseerd referendum of volksraadpleging.

Alle deskundigen zijn het er in ieder geval over eens dat voor de invoering van een regionaal referendum een grondwetsherziening nodig is. Volgens sommige deskundigen geldt dat ook voor een volksraadpleging op dat niveau. Ze gebruiken als argument onder meer het (zonder gevolg gebleven) voorstel tot herziening van de Grondwet dat ertoe strekte in de Grondwet een

([35]) Artikel 318, lid 1, van de nieuwe gemeentewet en artikel 140-1, lid 1, *juncto* artikel 140-7, lid 1, van de provinciewet. Zie terzake ook G. Generet, *La consultation populaire communale*, CRISP, nr 1576, blz. 11-12; J. Gijssels, *Recht, ruim bekeken*, Antwerpen, Kluwer, 1991, 190; H. Schmidt, « De volksraadpleging. Mogelijkheden en beperkingen », *De Gemeente*, 1996, nr 10, blz. 550; L. Veny, « Geachte burger, uw mening graag, Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum », *T. Gem.*, 1995, blz. 339-346.

([36]) Advies afdeling wetgeving Raad van State, Parl. St., Kamer, 1984-1985, nr 782/2, blz. 21. Raad van State, Van Aelst en De Berlangeer, nr 30.003, 5 mei 1988.

Le comité scientifique estime qu'il ne peut, dans l'état actuel des choses, se prononcer sur ces problèmes dont il souligne toutefois l'importance cruciale pour l'introduction de procédés de démocratie directe en Belgique.

c. *Matières ne relevant pas du pouvoir fédéral*

Il est évident que les règles de répartition des compétences empêcheront *l'autorité fédérale* d'organiser un référendum *ou* une consultation populaire sur une matière relevant des communautés ou des régions. Étant donné que l'autorité fédérale n'a aucun pouvoir réglementaire dans de telles matières, il n'y a en effet aucune raison qu'elle invite (puisse inviter) la population à se prononcer sur la question de savoir si elle doit en l'occurrence agir sur le plan réglementaire.

Le même raisonnement est également à l'origine des restrictions imposées en matière de consultations populaires communales et provinciales. Les consultations locales ne peuvent, elles non plus, porter que sur des matières relevant de la compétence de l'autorité communale ou provinciale ([35]). L'obligation de limiter les consultations populaires aux questions relevant de la compétence du niveau de pouvoir concerné a d'ailleurs également été soulignée dans ce contexte par les sections de législation et d'administration du Conseil d'État ([36]).

Il convient dès lors de prévoir une disposition générale excluant les matières non fédérales des questionnements populaires organisés au niveau fédéral. Signalons que les entités fédérées peuvent évidemment organiser des référendums ou consultations populaires sur des matières relevant de leurs compétences.

Tous les experts sont en tout cas d'accord pour estimer qu'une révision de la Constitution est nécessaire pour l'instauration d'un référendum régional. Certains experts estiment qu'il en va de même en ce qui concerne une consultation populaire à ce niveau. Ils tirent notamment argument de la proposition de révision, qui n'a pas abouti, tendant à insérer un article 39*ter* dans la

([35]) Article 318, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale et article 140-1, alinéa 1er, *juncto* article 140-7, alinéa 1er, de la loi provinciale. Voy. également, à ce sujet, G. Generet, *La consultation populaire communale,* Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1576, pp. 11-12; J. Gijssels, *Recht, ruim bekeken*, Anvers, Kluwer, 1991, p. 190; H. Schmidt, « De volksraadpleging. Mogelijkheden en beperkingen », *De Gemeente*, 1996, p. 550; L. Veny, « Geachte burger, uw mening graag, Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum », *T. Gem.*, 1995, pp. 339-346.

([36]) Exemple : avis du Conseil d'État, Doc. Parl., Chambre n° 782/2- 84/85, p. 21. Conseil d'État, Van Aelst et De Berlangeer, n° 30.003, 5 mai 1988.

artikel 39*ter* in te voegen om de volksraadpleging op het niveau van de gewesten mogelijk te maken ([37]). Andere deskundigen denken dat een dergelijke voorafgaande herziening niet nodig is : volgens hen kan men volstaan met een wijziging van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen, die onontbeerlijk is rekening houdend met de juridische aard van de bevoegdheden van de gewesten. Die bepaling van de bijzondere wet moet worden gepreciseerd in een kaderdecreet.

Krachtens de door de Raad van State aangekleefde opvatting met betrekking tot het voorstel van Vlaams decreet houdende het volksinitiatief, doelt artikel 41 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen, uitsluitend op het *petitierecht* en moet, naar analogie, worden aangenomen dat regelgevend en besluitvormend optreden van een gewest terzake juridisch onmogelijk is.

d. *Persoonlijke aangelegenheden*

De « persoonlijke aangelegenheden » zijn uitgesloten als thema van een gemeentelijke of provinciale volksraadpleging; dit begrip omvat in hoofdzaak de beslissingen met betrekking tot het personeelsbeleid van het gedecentraliseerd bestuur, zoals benoemingen, bevorderingen, enz.; ook het aanwijzen van mandatarissen in bepaalde commissies of het aanwijzen van vertegenwoordigers van de overheid in instellingen en ondernemingen is onder deze notie begrepen.

Evenzeer de bescherming van de privacy en de regels inzake bekwaamheid, onpartijdigheid en bekwaamheid, beletten dat dergelijke materies aan een volksstemming zouden worden onderworpen ([38]).

Het bewerkstelligen van enige uniformiteit in de regelgeving betreffende volksraadplegingen (en referenda) pleit ervoor « persoonlijke aangelegenheden » niet als thema voor een federale volksstemming aan te houden.

Volgens sommige leden van het comité stelt het probleem van de persoonsgebonden aangelegenheden zich in andere termen naargelang men zich op gemeentelijk of provinciaal dan wel op federaal niveau (of in voorkomend geval op dat van de gemeenschap of het gewest) situeert.

Volgens die deskundigen moet men uitgaan van de aard van de handeling die aan de volksstemming wordt onderworpen. Indien het een grondwettelijke of wetgevende handeling betreft, mag die per definitie geen betrekking hebben op het lot van een individu (met uitzondering van de naturalisatiewetten). De akten van benoeming of voordracht vloeien voort uit hetzij de

([37]) Voorstel van de heer L. Michel c.s., Parl. St., Kamer, nr 1176/1-1996-1997.

([38]) L. Veny, *o.c.*, blz. 344-345.

Constitution en vue de permettre la consultation populaire au niveau régional ([37]). D'autres experts pensent qu'une telle révision préalable n'est pas nécessaire : selon eux, une modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles, indispensable compte tenu de la nature juridique des compétences attribuées aux régions, suffirait, cette disposition de la loi spéciale étant appelée à être précisée dans un décret-cadre.

Conformément à la position adoptée par le Conseil d'État sur la proposition de décret flamand concernant l'initiative populaire, l'article 41 de la loi spéciale de réformes institutionnelles vise exclusivement le droit de pétition et il faut considérer, par analogie, qu'une région est juridiquement dans l'impossibilité d'adopter une règle ou de prendre une décision en la matière.

d. *Questions personnelles*

Il est exclu que les « questions personnelles » fassent l'objet d'une consultation populaire au niveau communal ou provincial; cette notion recouvre principalement les décisions relatives à la politique du personnel de l'administration décentralisée, telles que nominations, promotions, etc.; la désignation de mandataires dans certaines commissions ou la désignation de représentants des pouvoirs publics dans des institutions ou des entreprises relèvent aussi de cette notion.

Les dispositions relatives à la protection de la vie privée et les règles en matière d'impartialité et de compétence empêchent aussi de soumettre de telles questions à une votation ([38]).

Pour parvenir à une certaine uniformité dans la réglementation relative aux consultations populaires (et aux référendums), il s'indique de ne pas retenir les « questions personnelles » comme thème possible d'une votation organisée au niveau fédéral.

Selon certains membres du comité, la problématique des questions de personnes se pose en termes très différents selon qu'on se situe au niveau communal ou provincial ou au niveau fédéral (ou, le cas échéant, communautaire ou régional).

Pour ces experts, il faut partir de la nature de l'acte qui est soumis à votation. Si cet acte est de nature constitutionnelle ou législative, il ne peut par essence porter sur le sort d'une personne individualisée (hors le cas des lois de naturalisation). Les actes de nomination ou de présentation découlent soit de la Constitution (par exemple, les articles 151 et 180), soit de la loi (par exem-

([37]) Proposition de M. L. Michel et consorts, Doc. Parl., Chambre,1997, n ° 1176/1-1996.

([38]) L. Veny, *o.c.*, pp. 344-345.

Grondwet (bijvoorbeeld de artikelen 151 en 180), hetzij de wet (bijvoorbeeld de wet betreffende het Arbitragehof), hetzij het reglement van de assemblees, en kunnen uiteraard aan geen enkele volksstemming worden onderworpen.

Een referendum of volksraadpleging kan vanzelfsprekend evenmin worden aangewend om louter persoonlijke problemen van één of meer burgers op te lossen. Het voorwerp van een volksstemming moet dan ook betrekking hebben op algemene onderwerpen of op thema's die een voldoende aantal burgers aanbelangen.

De vraag moet dus nuttig zijn voor het algemeen beleid van het betrokken bestuursniveau ([39]).

Volgens sommige deskundigen is de voorwaarde als mag het referendum of de volksraadpleging alleen slaan op aangelegenheden van algemeen belang de evidentie zelf; zulks vloeit voort uit de aard zelf van de zaak (grondwetgevend dan wel wetgevend) die aan de bevolking ter bevraging wordt voorgelegd. Die aangelegenheden mogen in geen geval een individuele draagwijdte hebben (de uitzondering hierop zijn de wetten tot verlening van de naturalisatie).

3. **Thema's waarvan de opportuniteit kan worden betwijfeld**

a. *Algemeen*

In de mate dat geen duidelijke rechtsregel of juridisch beginsel het voorleggen van een thema aan de bevolking verbiedt, is de vraag naar de uitsluiting van bepaalde onderwerpen in hoofdzaak een kwestie van politieke opportuniteit (zie Bijlage I.A).

Het komt de grondwetgever of de wetgever toe over die opportuniteit te oordelen. Sommige leden van het comité achten het van wezenlijk belang dat de grondwetgever zelf die uitsluitingen zou bepalen, gelet op hun belang en de noodzaak er een jurisdictionele controle op uit te oefenen; andere leden geven daarentegen aan dat de gewone wetgever best bij machte is die uitsluitingen vast te leggen.

Het wetenschappelijk comité vindt in elk geval dat de aandacht van het Parlement dient te worden gevestigd op een aantal terzake heersende oriënteringen en trends, zowel in België als in het buitenland.

Een lid van het comité wenst evenwel uitdrukkelijk te beklemtonen dat bij het beantwoorden van de vraag of en welke thema's worden uitgesloten, moet worden uitgegaan van de doelstellingen die aan een volksstemming

([39]) In die zin : de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, *Jaarverslag 1998-1999,* blz. 27 (hierna aangehaald als VAV, *Jaarverslag 1998-1999*, *o.c.*); zie ook L. Veny, « De gemeentelijke (en provinciale) volksraadpleging : 5 jaar verder », *T. Gem.*, 2000, te verschijnen (hierna geciteerd als De gemeentelijke volksraadpleging, *l.c.*).

ple, la loi sur la Cour d'arbitrage), soit du règlement des assemblées, et ne peuvent, par nature, être soumis à quelque votation que ce soit.

Il est évident qu'un référendum ou une consultation populaire ne peut pas non plus servir à résoudre les problèmes purement personnels d'un ou de plusieurs citoyens. L'objet d'une votation doit dès lors avoir un rapport avec des sujets généraux ou avec des thèmes qui intéressent un nombre suffisant de citoyens.

La question doit donc présenter un intérêt pour la politique générale du niveau de pouvoir concerné ([39]).

Selon certains experts, la condition selon laquelle le référendum ou la consultation ne peut porter que sur un sujet d'intérêt général, va de soi et découle de la nature même de l'acte (constitutionnel ou législatif) qui est soumis à votation populaire. Hormis le cas des lois de naturalisation, ces actes ne sont jamais à portée individuelle.

3. **Thèmes dont l'opportunité peut être mise en doute**

a. *Généralités*

Dans la mesure où aucune règle de droit claire et aucun principe juridique n'interdit de soumettre un thème à l'appréciation de la population, la question de l'exclusion de certains sujets relève avant tout de l'opportunité politique (voir Annexe I.A).

C'est soit au constituant soit au législateur qu'il appartient d'apprécier cette opportunité. Selon certains membres du comité, il est essentiel que le constituant lui-même se prononce sur ces exclusions, en raison de leur importance et de la nécessité d'en assurer un contrôle juridictionnel. Pour d'autres membres, au contraire, ces exclusions pourraient être traitées par le législateur ordinaire.

Le comité scientifique estime en toute hypothèse devoir attirer l'attention du Parlement sur un certain nombre d'orientations et de tendances existant en la matière, tant en Belgique qu'à l'étranger.

Un membre du comité tient toutefois à souligner que c'est en partant des objectifs qu'une votation doit permettre d'atteindre, à savoir restaurer la confiance du citoyen et impliquer ce dernier dans la politique, qu'il faut

([39]) En ce sens : la Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, *Rapport annuel 1998-1999*, p. 27 (dénommée ci-après VAV, *Rapport annuel 1998-1999*, *o.c.*); voy. également L. Veny, « De gemeentelijke (en provinciale) volksraadpleging : 5 jaar verder », *T. Gem.*, 2000, à paraître (ci-après De gemeentelijke volksraadpleging, *l.c.*).

ten grondslag liggen : te weten het herstel van het vertrouwen van de burger in en het betrekken van die burger bij de politiek. Om die reden moet volgens het lid omzichtig worden omgesprongen met het beperken van de thema's die aan burgers zouden kunnen worden voorgelegd. Dergelijke uitzonderingen kunnen bij de bevolking immers tot meer frustratie(s) leiden, zodat het vertrouwen in de politiek veeleer wordt geschaad dan versterkt.

Een aantal leden wijst er bovendien op dat op de verschillende bestuursniveaus moet worden gestreefd naar eenvormigheid aangaande de uitgesloten onderwerpen. De motieven die er de wetgever reeds hebben toe geleid om — na nauwgezet onderzoek — bepaalde thema's op lokaal niveau, uit te sluiten, zullen doorgaans ook gelden voor de andere niveaus. De eenvormigheid die aldus tot stand wordt gebracht, komt trouwens ook ten goede aan de eenvoud en de verstaanbaarheid van de verschillende reglementeringen.

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

b. *Communautaire thema's*

In het Belgische staatsbestel kan er weinig discussie over bestaan dat het onderwerpen van bepaalde communautair geladen thema's aan een volksstemming, kan leiden tot het verscherpen van de tegenstellingen tussen de verschillende gemeenschappen. Die communautaire aangelegenheden zijn echter een voorbeeld bij uitstek van de gevallen waarin de politieke opportuniteit, en niet de wetenschappelijke argumenten, de doorslag voor uitsluiting of het behoud moeten geven. Vanuit wetenschappelijk standpunt kunnen wel de volgende opmerkingen worden meegegeven (naast wat in dat verband al werd gesteld onder I, 2, littera a, van dit hoofdstuk) (zie ook hieronder, VI).

Zoals de vraag omtrent het al dan niet aanhouden van communautaire thema's als mogelijk onderwerp van een volksstemming een zaak van politieke opportuniteit is, is ook de invulling van het begrip « communautair thema » veeleer een politiek dan wetenschappelijk vraagstuk. Er bestaat met andere woorden geen duidelijk aflijnbare categorie van onderwerpen die als communautair aan te duiden valt; een lid van de commissie wil beklemtonen dat « zowat alle thema's in België op een bepaald moment communautair kunnen wor-

répondre à la question de savoir s'il y a lieu d'exclure certains thèmes et, si oui, lesquels. C'est pour cette raison, toujours selon le membre, qu'il conviendra de se montrer prudent si l'on veut limiter les thèmes susceptibles d'être soumis à l'appréciation de la population. Une telle limitation risque en effet d'exacerber les frustrations de la population et, de ce fait, de diminuer la confiance dans la politique plutôt que de l'accroître.

Un certain nombre de membres ajoutent qu'il convient de s'efforcer de déterminer uniformément les sujets exclus aux différents niveaux de pouvoir. Les raisons qui ont déjà incité le législateur à exclure — au terme d'un examen minutieux — certains thèmes des consultations populaires organisées au niveau local devront normalement aussi guider le choix des thèmes à exclure aux autres niveaux de pouvoir. L'uniformité qui en découlera contribuera d'ailleurs aussi à la simplicité et à l'intelligibilité des différentes réglementations.

Enfin, il convient de garder à l'esprit les différences qui séparent les référendums déclenchés par les autorités publiques de ceux qui peuvent être déclenchés par une fraction de la population. Dans le premier cas, des autorités publiques responsables conservent la maîtrise des thèmes soumis à la votation; dans le second, seules des règles générales peuvent délimiter le domaine référendable et écarter les thèmes indésirables.

b. *Thèmes communautaires*

Etant donné la complexité de la structure de l'État belge, il est évident que l'on risque d'envenimer les relations entre les communautés si l'on soumet certains thèmes à connotation communautaire à une votation. Ces matières communautaires constituent toutefois l'exemple par excellence des cas où c'est l'opportunité politique, et non les arguments scientifiques, qui doit être prépondérante pour décider de l'exclusion ou du maintien. D'un point de vue scientifique, les observations suivantes peuvent néanmoins être formulées (en sus de celles qui ont déjà été faites à cet égard au n° I, 2, littera a, du présent chapitre) (voy. aussi *infra*, n° VI).

Tout comme la question de savoir s'il faut ou non retenir des thèmes communautaires comme sujets possibles d'une votation est une affaire d'opportunité politique, la définition de la notion de « thème communautaire » est, elle aussi, un problème plus politique que scientifique. Il n'existe pas, en d'autres termes, une catégorie bien circonscrite de sujets que l'on peut qualifier de communautaires; un membre de la commission tient à souligner qu'en Belgique, quasi tous les thèmes peuvent prendre une connotation communautaire à un moment

den » ([40]). Het lijkt dan ook onmogelijk om op limitatieve wijze een lijst van communautaire thema's aan te reiken.

Indien wordt besloten de communautaire aangelegenheden als voorwerp van een referendum of een volksraadpleging uit te sluiten, zal de regelgeving — exhaustief en niet enuntiatief — de thema's moeten opsommen die *in concreto* als dusdanig moeten worden aangemerkt. De onbetwistbaar politieke invulling van dit begrip maakt het moeilijk die beoordeling (bij betwisting) uitsluitend aan een rechtscollege toe te wijzen; het behelst hier ontegensprekelijk een bevoegdheid van de politieke instellingen, waarbij kan worden gedacht aan de federale wetgevende macht of een door de assemblees (door en onder hun leden) samengestelde onafhankelijke commissie. Onder geen beding kan de omschrijving of interpretatie van die notie aan de deelgebieden worden toegewezen.

Een andere piste zou erin bestaan geen concrete opsomming van communautaire thema's na te streven, maar te komen tot een lijst van algemeen omschreven communautaire aangelegenheden die *in abstracto* communautair van aard zijn en die derhalve — ook zonder dat enig politiek orgaan zich terzake moet uitspreken — onder geen beding het voorwerp van enige volksbevraging kan vormen; hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de taalwetgeving, de bevoegdheidsverdelende regels of de aangelegenheden die slechts bij bijzondere meerderheidswet kunnen worden gewijzigd.

Sommige deskundigen zijn van oordeel dat er een groot gevaar voor politieke confrontaties ontstaat zo het concreet afbakenen van de « communautaire aangelegenheden » wordt overgelaten aan een politieke instantie. Zij verwerpen derhalve die mogelijkheid en vinden dat de bevoegdheid om te bepalen welke vraagstukken zijn uitgesloten wegens hun weerslag op de betrekkingen tussen de gemeenschappen, in elk geval moet worden toevertrouwd aan een rechtscollege.

Als alternatief voor een uitsluiting van communautaire thema's kan ook worden gedacht aan het inbouwen van een aantal beschermingstechnieken, zoals bijzondere

([40]) In die zin zie ook A. Vanwelkenhuyzen, « Référendums et consultations populaires. Débat », in *La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, blz. 271 : « Je crains qu'exclure toutes les matières qui pourraient avoir une résonance communautaire ou régionale, c'est un peu esquiver le vrai problème. Car, quelles sont les matières qui ont ce contenu là ? Quand faudra-t-il décider que telle matière ne peut pas faire l'objet d'un référendum ? Et qui décidera que cette matière est effectivement une matière qui a des résonances communautaires ou régionales ? Tout cela est évidemment extrêmement délicat, difficile à déceler et incite à la prudence ».

donné ([40]). Il semble dès lors impossible de dresser une liste limitative de thèmes communautaires.

Si l'on décide d'exclure les matières communautaires de l'éventail des thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire, il conviendra d'énumérer — de manière exhaustive et non énonciative — les thèmes qui doivent concrètement être considérés comme tels. La dimension incontestablement politique de cette notion fait qu'il sera difficile de confier cette appréciation (en cas de contestation) exclusivement à une juridiction; cette appréciation relève indéniablement de la compétence des instances politiques, au rang desquelles on peut songer au pouvoir législatif fédéral ou à une commission indépendante composée par les assemblées (par et parmi leurs membres). La définition ou l'interprétation de cette notion ne peut en tout cas pas être confiée aux entités fédérées.

Une autre piste consisterait à ne pas chercher à établir une énumération concrète des thèmes communautaires, mais à dresser une liste de matières communautaires décrites en termes généraux qui sont de nature communautaire dans l'abstrait et qui ne peuvent dès lors en aucun cas faire l'objet d'un quelconque questionnement populaire — même sans qu'aucun organe politique doive se prononcer en la matière; seraient par exemple visées en l'occurrence, les lois sur l'emploi des langues, les règles répartitrices de compétences ou les matières qui ne peuvent être modifiées que par une loi adoptée à la majorité spéciale.

Certains experts pensent qu'abandonner la définition concrète des « questions communautaires » à une instance politique engendrerait de graves dangers d'affrontement politique. Ils rejettent dès lors cette formule et estiment que la définition des questions exclues en raison de leur impact sur les relations entre communautés doit en toute hypothèse pouvoir être de la compétence d'une instance juridictionnelle.

Plutôt que d'exclure les thèmes communautaires, on peut également envisager de prévoir un certain nombre de mécanismes de protection, tels que les majorités

([40]) En ce sens également, voy. A. Vanwelkenhuyzen, « Référendums et consultations populaires. Débat », dans *La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, p. 271 : « Je crains qu'exclure toutes les matières qui pourraient avoir une résonance communautaire ou régionale, c'est un peu esquiver le vrai problème. Car, quelles sont les matières qui ont ce contenu là ? Quand faudra-t-il décider que telle matière ne peut pas faire l'objet d'un référendum ? Et qui décidera que cette matière est effectivement une matière qui a des résonances communautaires ou régionales ? Tout cela est évidemment extrêmement délicat, difficile à déceler et incite à la prudence ».

meerderheden ([41]) of een met de « alarmbelprocedure » verwante techniek ([42]); zo zou op verzoek van een gekwalificeerde meerderheid van de leden van één van beide taalgroepen in een assemblee, het organiseren van een volksbevraging afhankelijk kunnen worden gesteld van een uitgebreid parlementair overleg : dat kan vervolgens resulteren in uitstel van de stemming, wijziging van de vraag, enz.

Een lid van het comité stipt aan dat de op wetgevend vlak bestaande technieken om de minderheden te beschermen (zoals de alarmbelprocedure) haast niet kunnen worden aangewend in het raam van de directe democratie. Voorts acht hij hun doeltreffendheid, in die context, meer dan twijfelachtig.

c. *Aangelegenheden waarvan de wetswijziging een bijzondere meerderheid vereist*

Een aantal grondwettelijke voorschriften voorziet in bijzondere parlementaire meerderheden om in de desbetreffende wetgeving wijzigingen aan te kunnen brengen ([43]). De vraag rijst of die meerderheidsregel verhindert dat de betrokken materies aan een volksbevraging worden voorgelegd.

Sommige leden van het wetenschappelijk comité geven aan dat als de grondwetgever de instelling mogelijk maakt van het referendum dat facultatief kan worden opgestart op initiatief van een gedeelte van de federale parlementsleden, niets die grondwetgever zou verhinderen te bepalen dat een gewone meerderheid in elke Kamer volstaat om een referendum te organiseren omtrent aangelegenheden die krachtens de vigerende Grondwet bij bijzondere wet moeten worden geregeld. Bovendien zou die grondwetgever best kunnen bepalen dat bij referenda over dergelijke aangelegenheden, ook een gewone meerderheid van de stemgerechtigden volstaat om de norm goed te keuren.

Andere leden van het comité stellen dan weer dat de grondwetgever weliswaar soeverein optreedt, maar dat het heel onsamenhangend zou zijn mocht die grondwetgever eventueel beslissen om de in de parlementaire procedure voorgeschreven bijzondere meerderheden niet *mutatis mutandis* te hanteren in de referendum-

([41]) Op die vraag wordt hierna ingegaan onder littera c.

([42]) Zie artikel 54 van de Grondwet (federale communautaire alarmbelprocedure), artikelen 31 en 54 van de bijzondere Brusselwet (Brusselse communautaire alarmbelprocedure) en de artikelen 4-6 van de wet van 3 juli 1971 (ideologische en filosofische alarmbelprocedure).

([43]) Zo bijvoorbeeld de indeling van de gemeenten in de taalgebieden (artikel 4 van de Grondwet) en het taalgebruik in de rand- en taalgrensgemeenten van het Franse en Nederlandse taalgebied (artikel 129 van de Grondwet).

spéciales ([41]) ou une technique apparentée à celle de la « sonnette d'alarme » ([42]); c'est ainsi qu'à la demande d'une majorité qualifiée des membres de l'un des deux groupes linguistiques d'une assemblée, l'organisation d'un questionnement populaire pourrait être subordonnée à une large concertation parlementaire, laquelle pourrait entraîner le report de la votation, la modification de la question, etc.

Selon un membre du comité, les mécanismes de protection des minorités existant au niveau législatif, tels la sonnette d'alarme, ne peuvent que très difficilement être transposés dans le cadre de la démocratie directe. En outre, leur efficacité, dans ce contexte, lui apparaît plus que douteuse.

c. *Matières pour lesquelles toute modification législative requiert une majorité spéciale*

Une série de dispositions constitutionnelles prévoient que certaines législations ne peuvent être modifiées que par des majorités parlementaires spéciales ([43]). Reste à savoir si cette règle imposant des majorités spéciales empêche que les matières concernées soient soumises à un questionnement populaire.

Selon certains membres du comité scientifique, si le pouvoir constituant voulait introduire le référendum à déclenchement facultatif sur initiative d'une fraction de parlementaires fédéraux, rien ne l'empêcherait de prévoir qu'une majorité simple dans chacune des chambres suffit pour organiser un référendum sur les matières qui doivent être réglées, selon la Constitution actuelle, par des lois spéciales. Et rien ne l'empêcherait non plus de décider qu'une majorité simple au sein du corps électoral suffit aussi pour adopter la norme lors du référendum portant sur de telles matières.

D'autres membres du comité observent que si le constituant est, en effet, souverain, son éventuelle décision de ne pas transposer *mutatis mutandis* dans la procédure référendaire les majorités spéciales prévues dans la procédure parlementaire, serait pour le moins incohérente. Elle infligerait aussi et surtout à la protection des

([41]) Cette question est traitée plus en profondeur au littera c.

([42]) Voir article 54 de la Constitution (sonnette d'alarme communautaire au niveau fédéral), articles 31 et 54 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises (sonnette d'alarme communautaire au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale) et articles 4-6 de la loi du 3 juillet 1971 (sonnette d'alarme idéologique et philosophique).

([43]) C'est le cas notamment en ce qui concerne l'appartenance d'une commune à une région linguistique (article 4 de la Constitution) et l'emploi des langues dans les communes périphériques et contiguës à une autre région linguistique qui font partie de la région de langue française ou de la région de langue néerlandaise (article 129 de la Constitution).

procedure. Zulks zou ook en vooral een onbegrijpelijke stap achteruit zijn inzake de bescherming van de minderheden. Zij geven ook aan dat een dergelijke innovatie ook een « technisch » gevolg heeft, te weten de herziening van alle bepalingen van de Grondwet waarin de vereiste van een bijzondere meerderheid aan bod komt.

Sommige leden gaan in op de eventuele aanwending in de referendumprocedure van de in de parlementaire procedure voorgeschreven bijzondere meerderheden. Zij vrezen dat een mogelijke tegenstelling tussen de gemeenschappen bij een dergelijke omzetting duidelijk tot uiting kan komen in de cijfers. Een en ander zou de communautaire pacificatie in het gedrang kunnen brengen en die tegenstellingen nog uitvergroten ([44]). Zij komen dan ook tot de slotsom dat ze het politiek gezien niet opportuun achten in te stemmen met de organisatie van referenda over aangelegenheden die krachtens de Grondwet bij bijzondere wet moeten worden geregeld.

Andere leden stellen dan weer dat de communautaire breuklijn wellicht zal worden vergroot zo er voor de gemeenschappen en gewesten in meerderheden wordt voorzien, die afstand zeker nog groter zal worden als precies niet in dergelijke meerderheden wordt voorzien. In dat verband verwijzen ze naar wat is gezegd aangaande een eventuele bekrachtiging van het afgeleide grondwetgevend referendum (zie hierboven, n^r I, 2) : de grondwetgever moet vanuit dat standpunt zowel de risico's als de voordelen van een dergelijke procedure inschatten.

Volgens sommige leden van het comité stelt het knelpunt van de bijzondere meerderheden zich minder scherp voor de volksraadpleging.

Het resultaat van een dergelijke bevraging is strikt juridisch immers niet bindend voor de parlementaire assemblees; de bijzondere meerderheidsvoorschriften zullen door die vergaderingen in het kader van de totstandkoming van de wetgeving hoe dan ook steeds moeten worden nageleefd, zelfs indien een (gewone) meerderheid van de bevolking zich in een volksraadpleging voor of tegen een bepaalde maatregel zou hebben uitgesproken. In die context lijkt — juridisch althans — geen noodzaak te bestaan om aangelegenheden die bij bijzondere wet moeten worden geregeld van een volksraadpleging uit te sluiten.

Aangezien de bijzondere meerderheidsvereisten doorgaans gelden voor communautair gevoelige aangelegenheden, moet wel nog worden nagegaan of het om die reden niet alsnog opportuun kan zijn die materies als onderwerp van een volksraadpleging te weren.

De leden van het comité die het standpunt hebben verdedigd dat de volksraadplegingen haaks staan op de

([44]) Zie ter zake ook K. Rimanque, « Référendums et consultations populaires. Débat », *in La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, blz. 215.

minorités un recul incompréhensible. Par ailleurs, sur un plan technique, ils relèvent que pareille innovation nécessiterait la révision de toutes les dispositions constitutionnelles qui font référence à l'exigence d'une majorité spéciale.

Envisageant cette éventuelle transposition dans la procédure référendaire des majorités spéciales prévues dans la procédure parlementaire, certains membres redoutent l'expression chiffrée d'un éventuel antagonisme entre les communautés à laquelle elle pourrait conduire, ce qui pourrait nuire à la pacification communautaire et renforcer cet antagonisme ([44]). Ils en déduisent, d'un point de vue politique, qu'il ne leur paraît pas opportun d'autoriser l'organisation de référendums sur des matières qui, en vertu de la Constitution, doivent être réglées par des lois spéciales.

D'autres membres estiment, pour leur part, que si l'introduction de majorités au sein des communautés ou des régions pourrait certes exacerber le clivage communautaire, l'absence de telles majorités aurait encore plus sûrement cet effet. Ils renvoient à cet égard à ce qui a été dit à propos d'une éventuelle consécration du référendum constituant dérivé (cf. *supra*, n° I, 2) : c'est au pouvoir constituant qu'il appartient de mesurer, de ce point de vue, tant les risques que les avantages de pareille procédure.

Selon certains membres du comité, le problème des majorités spéciales se pose avec moins d'acuité pour la consultation populaire.

Le résultat d'un tel questionnement ne revêt en effet, d'un point de vue strictement juridique, aucun caractère contraignant pour les assemblées parlementaires; les prescriptions en matière de majorités spéciales devront en tout état de cause toujours être respectées par ces assemblées au moment de l'élaboration de la législation, même si une majorité (simple) de la population s'était prononcée pour ou contre une mesure déterminée dans le cadre d'une consultation populaire. Dans ce contexte, il ne semble pas nécessaire — juridiquement du moins — d'exclure de la consultation populaire les matières qui doivent être réglées par une loi spéciale.

Étant donné que les conditions de majorités spéciales s'appliquent généralement aux matières sensibles sur le plan communautaire, il faudrait se demander s'il ne serait pas opportun, pour cette raison, d'exclure ces matières de toute consultation populaire.

Les membres du comité qui ont défendu la thèse de l'inconstitutionnalité des consultations populaires ne

([44]) Voy. aussi à ce sujet K. Rimanque, « Référendums et consultations populaires. Débat », dans *La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, p. 215.

Grondwet, kunnen zich niet in die argumenten terugvinden. Volgens hen behoort het vraagstuk van de bijzondere meerderheden in een volksraadpleging op precies dezelfde manier te worden benaderd als in een referendum. Zij zien niet in welke zin het kan hebben om in het Parlement bijzondere meerderheden te handhaven als een volksbevraging aantoont dat de « bevraagde » bevolking (of een gedeelte ervan) een overweldigende trend aangeeft.

d. *Fiscale en budgettaire thema's*

Fiscale aangelegenheden zijn in de meeste landen uitgesloten van een volksstemming; de reden schuilt in de terechte vrees dat de bevolking bij het referendum of de volksraadpleging nagenoeg steeds zal opteren voor een verlaging van de op hen rustende lasten, terwijl zij van de overheid tegelijkertijd eenzelfde of een betere dienstverlening zal eisen. Dergelijke raadplegingen zouden dan ook tot onrealiseerbare verzoeken (kunnen) leiden, die vervolgens moeilijk door de overheid kunnen worden ingewilligd en zodoende als averechts effect tot gevolg zal hebben dat de burger (nog meer) gefrustreerd raakt in het politieke bedrijf en zich van de politiek zal afwenden ([45]).

Toch moet worden aangestipt dat de uitsluiting van fiscale aangelegenheid niet als een universeel geldend beginsel kan worden voorgesteld; zo zijn fiscale aangelegenheden als voorwerp van het referendum niet uitgesloten in bepaalde staten van de Verenigde Staten en kunnen begrotingsmateries bij referendum aan de bevolking worden voorgelegd. Hierbij moet men rekening houden met de aard van de samenleving waarin het referendum wordt gehouden.

Hierboven werd reeds gewezen op de noodzaak van parallellisme en (zo groot mogelijke) eenvormigheid met de reeds bestaande wetgeving inzake volksraadplegingen. *In casu* is het dan ook van belang te benadrukken dat zowel de gemeente- als provinciewet de uitsluiting van een raadpleging in verband met de rekeningen, de begroting, de belastingen en retributies kennen ([46]).

Ook de overheidsboekhouding kan, als onlosmakelijk met die voormelde onderwerpen verbonden aangelegenheid, als een uitgesloten thema worden bestempeld ([47]).

([45]) In die zin ook F. Périn, « Référendums et consultations populaires. Débat », in *La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, blz. 207.

([46]) Artikel 323 van de nieuwe gemeentewet en artikel 140-6, tweede lid van de provinciewet.

([47]) L. Veny, De gemeentelijke volksraadpleging, *l.c.*, blz. 343.

peuvent pas se rallier à ce raisonnement. Il convient à leurs yeux d'aborder la question des majorités spéciales dans une consultation populaire exactement de la même manière que dans un référendum. Ils ne perçoivent pas le sens que pourraient conserver des majorités spéciales au sein du Parlement si une consultation faisait apparaître une majorité écrasante dans la population « consultée » ou une partie de celle-ci.

d. *Thèmes fiscaux et budgétaires*

Dans la plupart des pays, les matières fiscales ne peuvent faire l'objet d'une votation; la raison de cette exclusion réside dans la crainte, tout à fait légitime, que la population se prononce presque toujours, dans le cadre du référendum ou de la consultation populaire, pour une réduction des charges qui pèsent sur elle, tandis qu'elle exigera en même temps le maintien ou l'amélioration de la qualité des services assurés par les pouvoirs publics. Il s'ensuit que de telles consultations susciteraient (risqueraient de susciter) des demandes irréalisables, auxquelles les pouvoirs publics pourraient difficilement donner suite et qui auraient dès lors pour effet d'engendrer (d'exaspérer) des frustrations au sein de la population et de détourner (davantage encore) le citoyen de la politique ([45]).

Il y a toutefois lieu de noter que l'exclusion des matières fiscales ne peut être présentée comme un principe universel; c'est ainsi que les matières fiscales peuvent faire l'objet d'un référendum dans certains états des États-Unis et que des questions budgétaires peuvent être soumises à la population par référendum. Il convient de tenir compte à cet égard du type de société dans laquelle le référendum est organisé.

L'attention a déjà été attirée sur la nécessité d'assurer un parallélisme et une uniformité (aussi grande que possible) avec la législation qui existe déjà en matière de consultations populaires. Il importe dès lors de souligner en l'occurrence que tant la loi communale que la loi provinciale prévoient que les questions relatives aux comptes, aux budgets et aux taxes et rétributions ne peuvent faire l'objet d'une consultation ([46]).

Indissociable des sujets précités, la comptabilité publique peut, elle aussi, être considérée comme constituant un thème exclu ([47]).

([45]) En ce sens également F. Périn, « Référendums et consultations populaires. Débat », dans *La participation directe du citoyen …, o.c.*, p. 207.

([46]) Article 323 de la nouvelle loi communale et article 140-6, alinéa 2, de la loi provinciale.

([47]) L. Veny, *De gemeentelijke volksraadpleging, l.c.*, p. 343.

In het verlengde hiervan kan worden bepleit om volksstemmigen aangaande die materies eveneens op federaal (en deelstatelijk) niveau uit te sluiten.

Bij het vaststellen van uitzonderingen inzake fiscale en budgettaire aangelegenheden moet wel voor ogen worden gehouden dat het niet altijd even duidelijk is wat fiscale en budgettaire thema's zijn en wat niet ([48]). Zo ligt het voor de hand dat talrijke aangelegenheden waarover de bevolking kan worden bevraagd, een budgettaire impact kunnen hebben; een te strikte uitlegging van dit uitzonderingsgeval zou er vervolgens toe leiden dat nagenoeg geen referenda of volksraadplegingen kunnen worden georganiseerd en bijgevolg moet erover worden gewaakt dat die uitzondering deze vormen van directe democratie niet uitholt; het lijkt dan ook aangewezen dat de toekomstige wetgeving op het referendum en de volksraadpleging zou voorschrijven dat de uitsluiting slecht geldt voor vragen die — rechtstreeks of onrechtstreeks maar uitsluitend of hoofdzakelijk — op fiscale of budgettaire thema's betrekking hebben ([49]), terwijl de aangelegenheden waaraan evidente financiële of budgettaire gevolgen verbonden zijn, zonder dat die evenwel de essentie van de volksbevraging uitmaken, toch toegelaten zouden zijn.

e. *Aangelegenheden die niet tot de bevoegdheid van de federale wetgevende kamers behoren*

Een lid wijst erop dat in navolging van de beperkingen die gelden voor de gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen, de federale volksbevragingen best worden beperkt tot onderwerpen die tot de bevoegdheid van de beraadslagende staatsmacht (*in casu* de formele federale wetgever) behoren. Dit impliceert dat referenda en volksraadplegingen met andere woorden geen betrekking mogen hebben op zaken die tot de bevoegdheid van het uitvoerend orgaan (de regering) of de rechterlijke macht (hoven en rechtbanken) behoren. Onder meer de discretie waarmee en de tijdsdruk waaronder de regering vaak moet werken en het uitvoerend karakter van haar taken, respectievelijk de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechters en de beperking van het volktribunaal tot bepaalde grondwettelijke materies in ons rechtsbestel (jurysysteem), pleiten voor het vooropstellen van die beperking.

Bovendien kan het toch ook voor bepaalde aan de uitvoerende macht toegekende bevoegdheden nuttig of opportuun zijn deze aan een volksstemming te onderwerpen; hierbij kan worden gedacht aan de bevoegd-

([48]) Cf. VAV, Jaarverslag 1998-1999, *o.c.*, blz. 26.
([49]) Cf. VAV, Jaarverslag 1998-1999, *o.c.*, blz. 15.

Dans le prolongement de ce qui précède, il serait logique de préconiser de ne pas non plus organiser de votations sur ces matières au niveau fédéral (ni au niveau des entités fédérées).

Au moment de prévoir les exceptions en matière fiscale et budgétaire, il faudra être bien conscient qu'il n'est pas toujours possible de distinguer clairement ce qui constitue des questions de nature fiscale et budgétaire et ce qui n'en constitue pas ([48]). C'est ainsi qu'il est évident que de nombreuses questions pouvant faire l'objet d'un questionnement populaire peuvent avoir une incidence budgétaire; une interprétation trop stricte de ce cas d'exception aurait aussi pour effet que l'on ne pourrait presque plus organiser de référendums ni de consultations populaires, de sorte qu'il faut veiller à ce que cette exception ne vide pas ces formes de démocratie directe de leur substance; il conviendrait dès lors que la future législation sur le référendum et la consultation populaire prévoie que l'exception ne s'applique qu'aux questions ayant trait — directement ou indirectement, mais exclusivement ou principalement — à des thèmes fiscaux ou budgétaires ([49]), tandis que les matières ayant une incidence financière ou budgétaire évidente, sans que celle-ci constitue toutefois l'essence même du questionnement populaire, seraient quand même autorisées.

e. *Matières ne relevant pas de la compétence des Chambres législatives fédérales*

Un membre fait observer que compte tenu des restrictions prévues pour les consultations populaires communales et provinciales, il serait préférable de limiter les questionnements populaires organisés au niveau fédéral aux sujets relevant de la compétence du pouvoir ayant vocation délibérative (en l'occurrence, le législateur fédéral formel). Ceci implique que les référendums et les consultations populaires ne peuvent, en d'autres termes, porter sur des matières qui relèvent de la compétence de l'organe exécutif (le gouvernement) ou du pouvoir judiciaire (cours et tribunaux). Cette restriction se justifie notamment, d'une part, par la discrétion et l'urgence dans lesquelles le gouvernement est souvent amené à travailler ainsi que par le caractère exécutif de ses tâches et, d'autre part, par l'indépendance et l'impartialité dont les juges se doivent de faire preuve et par la limitation du tribunal populaire à certaines matières constitutionnelles dans notre ordre juridique (système du jury).

Par ailleurs, il peut aussi être utile ou opportun de soumettre certaines matières relevant de la compétence du pouvoir exécutif à une votation; songeons à cet égard au pouvoir que l'article 107 de la Constitution confère au

([48]) Cf. VAV, Rapport annuel 1998-1999, *o.c.*, p. 26.
([49]) Cf. VAV, Rapport annuel 1998-1999, *o.c.*, p. 15.

heid die de Koning put uit artikel 107 van de Grondwet om de administratie te organiseren en in te richten en de werking ervan te bepalen. Een ruimere invulling van die grondwettelijke bevoegdheid tot het personeelsbeleid en inzonderheid de individuele rechtssituatie van ambtenaren stuit op de hierboven reeds geformuleerde en geanalyseerde uitzondering betreffende de persoonlijke aangelegenheden.

Sommige leden van het wetenschappelijk comité vinden het vanzelfsprekend dat een volksraadpleging of een referendum alleen betrekking mag hebben op een wet in de formele zin van het woord; de Grondwet zou daartoe moeten worden herzien om een wijziging mogelijk te maken van de grondwetgevende procedure die de totstandkoming van wetten regelt. De suggestie om volksraadplegingen of referenda te laten doorgaan aangaande aangelegenheden die ressorteren onder de bevoegdheid van de uitvoerende macht impliceert ook dat, wil die suggestie concreet vorm krijgen, tegelijk een wijziging van de desbetreffende bepalingen in de Grondwet nodig is.

4. **De wettelijke of grondwettelijke grondslag van de uitsluitingen**

Ten slotte rijst nog de vraag of de uitgesloten thema's in de Grondwet zelf moeten worden opgenomen, dan wel of dit ook kan in een eventuele kaderwet betreffende referenda en/of volksraadplegingen. Het comité kan terzake geen eensluidend advies uitbrengen.

Volgens een eerste standpunt moeten de uitzonderingen in elk geval in de Grondwet worden opgenomen.

Volgens een tweede standpunt dient men een onderscheid te maken tussen uit te sluiten thema's bij referenda enerzijds en bij volksraadplegingen anderzijds. In het eerste geval zouden de uitzonderingen in de Grondwet moeten worden vermeld, aangezien de invoering van referenda ook een grondwetsherziening vereist; voor volksraadplegingen daarentegen is dergelijke wijziging in hun opvatting echter niet vereist en kunnen de uitzonderingen in een « gewone » kaderwet worden opgesomd.

Volgens een derde standpunt dient men noch voor referenda, noch voor volksraadplegingen een uitdrukkelijke lijst met uitzonderingen in de Grondwet op te nemen. De uitgesloten thema's zouden veeleer in de respectieve kaderwetten moeten worden uitgewerkt. Zoniet menen de leden dat eventuele uitbreidingen of inperkingen van die lijst zullen resulteren in een nieuwe stroom van grondwetswijzigingen of in een niet-aangepaste Grondwet. Door de uitgesloten thema's in de Grondwet te vermelden, zou het de deelgebieden onmogelijk worden gemaakt om zelf uitzonderingen vast te stellen en terzake een eigen weg te bewandelen en hun autonomie ten volle aan te wenden. Derhalve moet de mogelijkheid worden opengehouden, zoals in de Ver-

Roi d'organiser l'administration et d'en déterminer le fonctionnement. Une interprétation plus extensive de ce pouvoir constitutionnel, englobant la politique du personnel et en particulier le statut individuel des fonctionnaires, se heurte à l'exception relative aux questions de personnes qui a déjà été formulée et analysée ci-dessus.

Selon certains membres du comité scientifique, il paraît évident qu'une consultation populaire ou un référendum ne peut porter que sur une loi au sens formel du terme, la Constitution devant être révisée à cet effet en vue de permettre une modification du processus constitutionnel d'élaboration des lois. De plus, il rappellent que l'idée d'admettre des consultations ou des référendums sur certains actes de l'Exécutif exigerait, parallèlement, pour pouvoir être mise en œuvre, une modification des dispositions constitutionnelles pertinentes.

4. **Le fondement légal ou constitutionnel des exclusions**

Il reste enfin à trancher la question de savoir si les thèmes exclus doivent être énumérés dans la Constitution même ou s'ils peuvent l'être dans une loi-cadre relative aux référendums et/ou consultations populaires. Le comité est partagé sur ce point.

Selon un premier point de vue, les exclusions doivent absolument être mentionnées dans la Constitution.

Selon un deuxième point de vue, il convient d'établir une distinction entre les thèmes à exclure des référendums et ceux à exclure des consultations populaires. Les premiers devraient être mentionnés dans la Constitution, dès lors que l'instauration de référendums requiert également une révision de la Constitution; en ce qui concerne les consultations populaires, les mêmes membres estiment en revanche qu'une telle révision n'est pas nécessaire et que les exclusions peuvent être énumérées dans une loi-cadre « ordinaire ».

Selon un troisième point de vue, l'insertion dans la Constitution d'une liste précise d'exclusions, qu'elles s'appliquent aux référendums ou aux consultations populaires, n'est pas nécessaire. Ils jugent préférable que des lois-cadres déterminent les thèmes à exclure, sans quoi les éventuelles extensions ou limitations de cette liste entraîneront une nouvelle vague de révisions de la Constitution ou l'inadéquation de cette dernière. La mention des thèmes exclus dans la Constitution pourrait empêcher les entités fédérées de déterminer elles-mêmes des exclusions, ce qui les empêcherait de suivre leur propre voie en la matière et de tirer pleinement profit de leur autonomie. Il convient dès lors de laisser, comme aux États-Unis, la possibilité à certaines entités fédé-

enigde Staten, om bepaalde deelgebieden te laten opteren voor een volksstemming over bijvoorbeeld fiscale of budgettaire aangelegenheden.

De verdedigers van het eerste standpunt die wensen dat de lijst met uitzonderingen in de Grondwet moet worden opgenomen, zijn van oordeel dat de organisatorische onafhankelijkheid van de centrale overheden geen afbreuk mag doen aan de lijst van uitgesloten thema's. Deze organisatorische onafhankelijkheid zou in het voorkomend geval moeten kunnen worden gebruikt om de lijst uit te breiden.

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

1. Het initiatiefrecht

Wat het initiatief tot de organisatie van een referendum of volksraadpleging betreft, kunnen twee systemen (of een combinatie van beiden) voor ogen worden gehouden :

1) enerzijds een volksstemming op initiatief van de overheid en 2) anderzijds een volksstemming op initiatief van een deel van de bevolking.

a. *Op initiatief van de overheid*

Wat de volksstemming op initiatief van de overheid betreft, kan een verder onderscheid worden gemaakt al naargelang het initiatief uitgaat van één van de wetgevende assemblees, dan wel van de regering.

Het comité is van oordeel dat aan de regering best geen initiatiefrecht wordt toegekend; die mogelijkheid houdt immers het gevaar in dat de volksstemming veeleer als een plebisciet zou worden gehanteerd, waarbij voornamelijk de populariteit van de regering of de persoonlijkheid van de eerste minister (ter goedkeuring) aan de bevolking wordt voorgelegd en de burgers niet zozeer over een inhoudelijk thema zouden worden bevraagd. In geval van weigering van het Parlement om een bepaalde regeringsmaatregel goed te keuren of een welbepaald wetsontwerp aan te nemen, zou de regering — hypothetisch — geneigd kunnen zijn de wetgevende vergaderingen buiten spel te zetten door zich met een vraagstelling rechtstreeks tot de bevolking te wenden ([50]).

([50]) D. Reynders, « Référendum législatif d'initiative populaire », in *La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, blz. 167.

rées d'organiser une votation, par exemple sur des matières fiscales ou budgétaires.

Les tenants du premier point de vue qui estiment que la liste des exclusions devrait être inscrite dans la Constitution soutiennent, pour leur part, que l'autonomie organisationnelle des entités fédérées ne pourrait porter atteinte à cette liste de questions exclues, mais pourrait, le cas échéant, être utilisée pour l'étendre.

II. — L'INITIATIVE D'ORGANISER UN RÉFÉRENDUM OU UNE CONSULTATION POPULAIRE

1. Droit d'initiative

En ce qui concerne l'initiative d'organiser un référendum ou une consultation populaire, deux systèmes (ou une combinaison des deux) peuvent être envisagés :

1) d'une part, une votation à l'initiative d'une autorité publique et 2) d'autre part, une votation à l'initiative d'une fraction de la population.

a. *Initiative d'une autorité publique*

En ce qui concerne la votation à l'initiative des pouvoirs publics, une distinction peut encore être faite selon que l'initiative émane de l'une des assemblées législatives ou du gouvernement.

Le comité estime qu'il est préférable de ne pas conférer de droit d'initiative au gouvernement; si un tel droit lui était conféré, il y aurait en effet un risque que la votation soit utilisée plutôt comme un plébiscite dans le cadre duquel le gouvernement sonderait la population (pour obtenir son approbation) principalement sur sa popularité ou la personnalité du premier ministre. Les citoyens ne seraient pas vraiment appelés à se prononcer sur un thème précis. Au cas où le Parlement refuserait d'adopter une mesure proposée par le gouvernement ou un projet de loi déterminé, le gouvernement pourrait être tenté de mettre les assemblées législatives hors jeu en en référant directement à la population ([50]).

([50]) D. Reynders, « Référendum législatif d'initiative populaire », dans *La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, p. 167.

De regelgeving op de lokale volksraadpleging kent trouwens evenmin een initiatiefrecht voor de uitvoerende organen van de gemeenten en provincies.

Het toekennen van een initiatiefrecht aan een parlementaire vergadering lijkt anderzijds niet op onoverkomelijke bezwaren te stuiten.

Dit initiatiefrecht zou de betrokken vergaderingen daarentegen de mogelijkheid bieden om in belangrijke aangelegenheden, waarin een duidelijke verdeeldheid zich aftekent, rechtstreeks te rade te gaan bij de bevolking. Of een dergelijk initiatiefrecht moet worden toegekend, voor welke vormen van directe democratie dit dan wel moet gelden (enkel de volksraadpleging of ook het referendum) en welke werkwijze (een meerderheid, een aantal leden van de vergadering, …) en op welk tijdstip van de parlementaire bespreking (aan het begin ervan, over de opportuniteit zelf om wetgevend op te treden in deze of gene zin, op om het even welk moment van de discussie of na afloop ervan, vóór de goedkeuring van de wet) dit vereist is, behelst opnieuw een opportuniteitsvraag.

b. *Op initiatief van een deel van de bevolking*

In het geval dat het de bedoeling is van de commissie politieke vernieuwing en van de parlementsleden door middel van het referendum en de volksraadpleging een grotere betrokkenheid van de burgers bij de politiek te realiseren, ligt het volgens bepaalde leden van het Comité voor de hand om de burgers een initiatiefrecht inzake het houden van volksbevragingen te verlenen. Zij wijzen op de opvatting van professor Delpérée ([51]) : « *Le référendum ou la consultation ne doivent jamais être des instruments mis à la seule discrétion des autorités gouvernementales et législatives pour provoquer, au moment opportun, les réactions de l'opinion publique.* ».

Uit de recente ervaringen met volksraadplegingen op gemeentelijk niveau kan trouwens worden afgeleid dat de bereidheid van de — althans Vlaamse — lokale besturen om op eigen initiatief een volksstemming te organiseren, veeleer beperkt is ([52]). Wil men vermijden dat de volksbevraging een mooie theoretische figuur wordt zonder praktische toepassingen, wordt dan ook best voorzien in een initiatiefrecht voor de bevolking.

Andere leden van het comité herinneren eraan dat het dwingend referendum op burgerinitiatief, dat automatisch wordt georganiseerd als bepaalde door een al-

([51]) F. Delpérée, « Référendums et consultations populaires. Débat », in *La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, blz. 214.

([52]) Cf. VAV, Jaarverslag 1998-1999, *o.c.*, blz. 26.

La réglementation relative à la consultation populaire locale n'octroie d'ailleurs pas non plus de droit d'initiative aux organes exécutifs des communes et des provinces.

En revanche, l'attribution d'un droit d'initiative à une assemblée parlementaire ne semble pas se heurter à des obstacles insurmontables.

Ce droit d'initiative permettrait d'ailleurs aux assemblées concernées de consulter directement la population sur des questions importantes, à propos desquelles un clivage net se dessine. Les questions de savoir s'il y a lieu d'accorder un tel droit d'initiative et, dans l'affirmative, pour quel instrument de démocratie directe (uniquement pour la consultation populaire ou aussi pour le référendum ?), selon quelles modalités (une majorité, un certain nombre de membres de l'assemblée, etc.) et à quel moment de la discussion parlementaire (au début de celle-ci, sur l'opportunité même de légiférer dans tel ou tel sens, à un moment quelconque de la discussion ou au terme de celle-ci, avant l'adoption de la loi) sont, une fois encore, des questions d'opportunité.

b. *Initiative d'une fraction de la population*

Dans la mesure où l'objectif de la commission pour le renouveau politique et des membres du Parlement est de faire participer plus étroitement les citoyens à la politique par le biais du référendum et de la consultation populaire, il paraît logique, selon certains membres du comité, d'accorder aux citoyens un droit d'initiative en ce qui concerne l'organisation de questionnements populaires. Il rappellent à cet égard la position du professeur Delpérée ([51]) : « Le référendum ou la consultation ne doivent jamais être des instruments mis à la seule discrétion des autorités gouvernementales et législatives pour provoquer, au moment opportun, les réactions de l'opinion publique. ».

On peut d'ailleurs inférer des exemples récents d'organisation de consultations populaires au niveau communal que les autorités locales — à tout le moins les autorités locales flamandes — ne sont pas très enclines à prendre l'initiative d'organiser une votation ([52]). Il serait par conséquent opportun d'accorder à la population un droit d'initiative, si l'on veut éviter que le questionnement populaire n'existe qu'en théorie et ne trouve jamais d'application pratique.

D'autres membres du comité rappellent que le référendum à déclenchement obligatoire, organisé automatiquement quand certaines circonstances prévues par

([51]) F. Delpérée, « Référendums et consultations populaires. Débat », dans *La participation directe du citoyen …*, *o.c.*, p. 214.

([52]) Cf. VAV, Rapport annuel 1998-1999, *o.c.*, p. 26.

gemene norm vastgestelde omstandigheden zich voordoen, ook het voordeel heeft dat het niet kan worden teruggebracht tot een instrument dat uitsluitend door de wetgevende of regeringsoverheden kan worden aangewend. Die leden zijn weliswaar niet *a priori* gekant tegen een dwingend referendum op initiatief van een deel van de bevolking, maar ze achten het van wezenlijk belang dat de volksstemming in ieder geval wordt voorafgegaan door een parlementair debat. De invoering van instrumenten van directe democratie in ons representatief bestel moet immers zo goed mogelijk in overeenstemming worden gebracht met de voordelen van dat bestel. Een van die voordelen is ontegensprekelijk het principe van het debat dat de collectieve beslissing doet voortvloeien uit de discussie en de uitwisseling van argumenten ([53]). Die openbare debatten zoals ze nauwkeurig worden geregeld door de principes van de parlementaire werkwijze om de dialoog tussen de politieke fracties — waarvan de representatieve legitimiteit nooit mag worden onderschat — te organiseren, blijven een van de bevoorrechte middelen om de burger duidelijk te maken wat op het spel staat en welke argumenten en belangen daarbij betrokken zijn, ook al bestaan die naast die welke andere fora van het middenveld toestaan en die niet minder waardevol zijn. Het volk zou pas na die vastgestelde uitwisseling vrij en weloverwogen gebruik mogen maken van de macht van het laatste woord.

2. **Handtekeningendrempel**

De haast vanzelfsprekende vereiste om de burgers een initiatiefrecht toe te kennen, betekent evenwel niet dat geen drempels kunnen of moeten worden ingebouwd. Het niet-invoeren van een drempelvereiste dreigt een overvloed aan volksbevragingen met zich mee te brengen, waardoor de bevolking nauwelijks nog gemotiveerd of geïnteresseerd zal zijn en de participatie zeer gering zal worden. Het wettelijk vooropstellen van een te verzamelen aantal handtekeningen om een referendum of volksraadpleging af te dwingen (« handtekeningendrempel »), is derhalve een noodzaak. Hoeveel handtekeningen precies vereist zijn — waarbij theoretisch ook nog zou kunnen worden gedacht aan een verschillend aantal handtekeningen al naar gelang van de vraag tot organisatie van een volksraadpleging of van een referendum, dit gezien de verschillende finaliteit — is minder evident.

Dat onderscheid wordt echter verworpen door de leden van het comité die de stelling van de ongrondwettelijkheid hebben voorgestaan.

([53]) Zie in die zin B. Manin, « Métamorphoses du gouvernement représentatif », *in Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe*, onder leiding van D. Pécaut en B. Sorj, Parijs, CNRS, 1991, blz. 34-44.

une norme générale se présentent, possède aussi cette vertu de ne pas pouvoir se réduire à un instrument mis à la seule discrétion des autorités législatives ou gouvernementales. Par ailleurs, s'ils ne sont pas *a priori* hostiles à un référendum à déclenchement facultatif sur l'initiative d'une fraction de la population, ils estiment essentiel qu'en toute hypothèse une délibération parlementaire précède la votation populaire. L'insertion de procédés de démocratie directe dans notre régime représentatif doit, en effet, se concilier au mieux avec les avantages de celui-ci. Parmi ces avantages, figure indéniablement le principe de la délibération qui fait procéder la décision collective de la discussion et de l'échange d'arguments ([53]). Les débats publics tels qu'ils sont rigoureusement réglés par les principes de la procédure parlementaire pour organiser le dialogue des groupes politiques — dont il ne faut jamais sous-estimer la légitimité représentative —, demeurent un des moyens privilégiés, même s'ils coexistent avec ceux que permettent les autres forums de la société civile qui ne sont pas moins précieux, pour éclairer les citoyens sur les enjeux, les arguments et les intérêts en présence. Le pouvoir du dernier mot qui revient au peuple ne devrait pouvoir être exercé par celui-ci, de manière libre et éclairée, qu'au terme de cet échange réglé.

2. **Nombre minimum de signatures requises**

Même si l'octroi d'un droit d'initiative aux citoyens apparaît comme une quasi-évidence, cela ne signifie toutefois pas que l'on ne peut ou ne doit pas prévoir de seuils. L'absence de seuils risquerait de donner lieu à l'organisation d'une pléthore de questionnements populaires, ce qui aurait pour effet de démotiver et de désintéresser la population et de faire chuter le taux de participation. Il faut dès lors que la loi prévoie qu'un nombre minimum de signatures doit être rassemblé pour qu'un référendum ou une consultation populaire doive être organisé. Il est moins facile de déterminer le nombre de signatures qui sont précisément requises. On pourrait envisager, en théorie, de fixer un nombre de signatures différent selon qu'il s'agit d'une demande d'organisation d'une consultation populaire ou d'un référendum, et ce, compte tenu de la finalité différente.

Toutefois les membres du comité qui ont défendu la thèse de l'inconstitutionnalité des consultations populaires récusent cette distinction.

([53]) En ce sens, voy. B. Manin, « Métamorphoses du gouvernement représentatif », in *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe*, dir. D. Pécaut en B. Sorj, Paris, CNRS, 1991, pp. 34-44.

Bovendien kan hier het probleem worden aangekaart van de volksbevragingen die worden georganiseerd op het niveau van de deelstatelijke overheden, omdat het volgens sommige leden van het comité vooral aan die overheden toekomt om de praktische regels voor de stemming te bepalen, zoals het minimumaantal handtekeningen dat moet worden bijeengebracht.

In belangrijke mate betreft het een beleidsoptie, hoewel dienaangaande wel enkele krachtlijnen kunnen worden aangereikt.

1) Om de effectiviteit van het instrument van de volksbevraging te verzekeren, moet erover worden gewaakt de drempel niet te hoog te maken. Een al te hoge drempel kan immers leiden tot frustraties bij de bevolking en het referendum of de volksraadpleging herleiden tot een louter theoretische mogelijkheid.

2) De drempel is in belangrijke mate afhankelijk van het aantal personen dat voor deelname aan de volksstemming in aanmerking komt. Hoe meer personen kunnen deelnemen, hoe hoger doorgaans het aantal handtekeningen dat in *absolute cijfers* is vereist. Aldus wordt ook verzekerd dat de voorgelegde vraag een aanzienlijk aantal van de personen die aan de stemming mogen of moeten deelnemen aanbelangt.

Anderzijds is het *percentage* te verzamelen handtekeningen doorgaans wel degressief. Waar een drempelvereiste van 10 % in een gemeente met meer dan 30 000 *prima facie* nog een haalbare kaart lijkt, moet de vraag worden gesteld of een gelijkaardig handtekeningenpercentage kan worden vereist voor een federale volksstemming, wat concreet zou inhouden dat ongeveer 1 000 000 bereidwillige ondertekenaars van de petitielijsten moet worden aangezocht. Bovendien kan ook hier het probleem van de deelstatelijke volksbevragingen worden opgeworpen, waarbij het voorkomt dat de vaststelling van de drempelvereiste op grond van de (met het oog daarop uitgebreide) organisatorische autonomie op de eerste plaats aan het respectieve deelgebied toekomt voor een federale volksstemming waar desgevallend 7 000 000 mensen aan zullen kunnen deelnemen. Bij de recente wijziging van de nieuwe gemeentewet is tijdens de besprekingen in de parlementaire commissies de differentiatie tussen grote en kleine gemeenten precies ingeroepen om verschillende handtekeningendrempels in te voeren; het procentueel hogere aantal ondertekenaars voor de kleinste gemeenten (minder dan 15 000 inwoners) werd aangehaald op grond van de overweging dat de burger meer bij het beleid betrokken is en sneller een hem voorgelegde petitie ondertekent ([54]). Het ligt dus voor de hand dat inzake dit

([54]) Parl. Stuk, Kamer, nr 1174/8-96/97, blz. 4; Parl. Hand., Senaat, 1998-1999, 11 maart 1999, blz. 7309 en Kamer, 1998-1999, 21 oktober 1998, blz. 9709. Zie hierover tevens L. Veny, *De gemeentelijke volksraadpleging*, *l.c.*

De surcroît, on peut également évoquer ici le problème des questionnements populaires organisés au niveau des entités fédérées, car c'est avant tout à ces entités qu'il reviendrait, selon certains membres du comité, de fixer les modalités pratiques du vote, tel le nombre minimum de signatures à recueillir.

Il s'agit dans une large mesure d'une option politique, bien que quelques lignes de force puissent être formulées à cet égard.

1) Il faut veiller à ce que le seuil ne soit pas trop élevé, afin d'assurer l'efficacité de l'instrument que constitue le questionnement populaire. Un seuil trop élevé pourrait en effet engendrer des frustrations au sein de la population et faire du référendum ou de la consultation populaire une simple possibilité théorique.

2) Le nombre minimum requis de signatures dépend dans une large mesure du nombre de personnes susceptibles de participer à la votation. D'une manière générale, plus le nombre de personnes admises à la votation est élevé, plus le nombre de signatures requis est élevé dans l'absolu. Cette règle garantit également que le sujet proposé intéresse un nombre important des personnes pouvant ou devant participer à la votation.

Par ailleurs, le pourcentage de signatures à recueillir est généralement dégressif. S'il paraît possible, à première vue, de recueillir la signature de 10 % de la population dans une commune de 30 000 habitants, il y a lieu de se demander s'il est envisageable d'exiger un pourcentage de signatures identique en vue de l'organisation d'une votation fédérale, ce qui impliquerait concrètement que la pétition devrait recueillir le soutien d'environ 1 000 000 de signataires. De surcroît, on peut également évoquer ici le problème des questionnements populaires organisés au niveau des entités fédérées, car c'est avant tout à ces entités qu'il revient, sur la base de leur autonomie organisationnelle (très large en l'occurrence), de fixer le nombre minimum de signatures à recueillir. Au cours des travaux des commissions parlementaires qui ont débouché sur la récente modification de la nouvelle loi communale, on a précisément invoqué la différence entre les grandes et les petites communes pour instaurer des seuils différents en ce qui concerne le nombre de signatures à recueillir; le taux plus élevé de signatures requis dans les communes les plus petites (comptant moins de 15 000 habitants) a été justifié par l'argument selon lequel le citoyen de telles communes est davantage concerné par la politique et signe plus facilement la pétition qu'on lui présente ([54]). Il est donc évident qu'en ce qui concerne cet aspect des mo-

([54]) Doc. Chambre, n° 1174/8-96/97, p. 4; Annales parl. Sénat, 1998-1999, 11 mars 1999, p. 7309 et Chambre, 1998-1999, 21 octobre 1998, p. 9709. Voir aussi à ce propos L. Veny, *De gemeentelijke volksraadpleging*, *l.c.*

aspect van de modaliteiten zich nog een diepgaander onderzoek opdringt, met het oog het vaststellen van absolute handtekeningengetallen of van drempelpercentages die alleszins moeten bewerkstelligen dat het burgerinitiatief op federaal niveau haalbaar is.

3) Een afweging en een keuze zullen moeten worden gemaakt in verband met de personen die de petitielijst voor het houden van een volksbevraging kunnen ondersteunen; waar de wetgeving op de lokale volksraadpleging aanvankelijk gewaagde van « kiezers », is bij de recente wetswijziging geopteerd voor « inwoners ». Die wijziging heeft, enerzijds, een verhoging — in absolute cijfers — van het aantal wettelijk vereiste ondertekenaars tot gevolg, maar geeft, anderzijds, bepaalde belangrijke bevolkingsgroepen — die niet in het kiezerskorps begrepen zijn — de mogelijkheid mee de organisatie van een volksraadpleging op gang te brengen; te denken valt hier aan jongeren beneden 18 jaar en migranten.

Volgens sommige leden van het comité zou het niet onlogisch zijn aangaande deze beleidskeuze een onderscheid te maken tussen de referenda — waar aan kiezers kan worden gedacht — en consultatieve volksraadplegingen — waarbij van inwoners zou kunnen worden uitgegaan. Dit rechtsvraagstuk hangt nauw samen met het hierna behandelde probleem van stemrecht of opkomstplicht.

4) Het vaststellen van een drempel voor het houden van een volksstemming op initiatief van een deel van de bevolking veronderstelt dat in een controle op het vervullen van die vereiste ook wordt voorzien. De mogelijke modaliteiten van die controle komen onder punt IX aan bod.

5) het comité doet opmerken dat er een handtekeningendrempel kan worden gesteld per deelgebied in het kader van een federaal referendum.

De vraag of ook de deelgebieden de mogelijkheid moet worden geboden om in federale aangelegenheden een initiatief te nemen tot het organiseren van een volksstemming, moet negatief worden beantwoord.

Het federale Belgische staatsbestel is immers opgebouwd vanuit het beginsel van de exclusieve bevoegdheidsverdeling en de autonomie van de deelgebieden : de bevoegdheid van de ene overheid sluit de bevoegdheid van de andere uit en de deelgebieden en de federale overheid oefenen hun bevoegdheden in beginsel uit zonder toezicht of inspraak van andere overheden.

Die exclusiviteit en autonomie werd noodzakelijk geacht om een onstuitbare stroom aan bevoegdheidsconflicten te vermijden en de bevoegdheden van de deelgebieden een reële en concrete invulling te geven ([55]).

([55]) Zie onder meer A. Alen, *Handboek van het Belgisch staatrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1995, blz. 340.

dalités, il est nécessaire d'effectuer une étude plus approfondie en vue de fixer des nombres (absolus) minimums de signatures ou des taux minimums de signatures qui ne rendent pas impossible toute initiative populaire au niveau fédéral.

3) Il faudra opérer un choix en ce qui concerne les personnes pouvant soutenir la pétition demandant l'organisation d'un questionnement populaire; alors que la législation relative à la consultation populaire locale faisait initialement état des « électeurs », il a été opté pour le terme « habitants » lors de la dernière modification de la loi. Cette modification implique, d'une part, une augmentation — en chiffres absolus — du nombre de signataires légalement requis, mais permet, d'autre part, à certains groupes importants de la population — qui ne font pas partie du corps électoral — de contribuer à l'organisation d'une consultation populaire; il s'agit en l'occurrence des jeunes de moins de 18 ans et des immigrés.

Certains membres du comité estiment qu'il ne serait pas illogique de faire, à propos de ce choix politique, une distinction entre les référendums — dont la demande d'organisation émanerait d'électeurs — et les consultations populaires — dont la demande d'organisation émanerait d'habitants. Cette question juridique est étroitement liée au problème du droit de vote ou de l'obligation de participer, qui sera abordé par ailleurs.

4) La fixation d'un seuil en matière d'initiative d'une fraction de la population suppose que l'on prévoie aussi un contrôle afin de vérifier que cette condition est bien remplie. Les modalités éventuelles de ce contrôle feront l'objet du point IX.

5) le comité fait observer qu'un nombre minimum requis de signatures peut être fixé par entité fédérée dans le cadre d'un référendum fédéral.

Il faut répondre par la négative à la question de savoir s'il y a lieu de permettre aussi aux entités fédérées de prendre une initiative en vue d'organiser une votation en ce qui concerne des matières fédérales.

L'organisation fédérale de l'État belge repose en effet sur les principes de répartition exclusive des compétences et d'autonomie des entités fédérées : la compétence d'un niveau de pouvoir exclut la compétence des autres niveaux et les entités fédérées et l'autorité fédérale exercent en principe leurs compétences sans contrôle ou participation des autres autorités.

Cette exclusivité et cette autonomie ont été jugées nécessaires pour éviter de susciter un flux ininterrompu de conflits de compétences et pour permettre aux entités fédérées d'exercer réellement et concrètement leurs compétences ([55]).

([55]) Voy. notamment A. Alen, *Handboek van het Belgisch staatrecht*, Anvers, Kluwer, 1995, p. 340.

In het verlengde van die beginselen is het raadzaam de deelgebieden ook niet op onrechtstreekse wijze bij federale bevoegdheidsuitoefening te betrekken, dit via het toekennen van een initiatiefrecht tot een volksbevraging in die aangelegenheden. Het valt uiteraard niet uit te sluiten dat een deelgebied, hierin gesteund door een meerderheid in de Senaat, een federaal initiatief op gang brengt, in die zin verricht de Senaat trouwens zijn functie als Statenkamer in het kader van het Belgisch coöperatief federalisme.

Hiertegen kan weliswaar worden ingebracht dat de Grondwet en de bijzondere wetten tot hervorming van de instellingen een aantal afwijkingen op de voormelde exclusiviteit en autonomie kennen. Zo bestaat een beperkt aantal parallelle en gedeelde bevoegdheden, en zijn voor bepaalde bevoegdheden ook samenwerkingsprocedures (advies, akkoord, overleg, enz.) vooropgesteld ([56]).

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, verplichten immers in tal van domeinen procedures van advies, associatie, overleg, of zelfs overeenstemming, of het, al dan niet verplicht, afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten. Het comité wijst erop dat een bijzondere oplossing zal moeten worden aangereikt voor die aangelegenheden waarvoor bepaalde vormen van samenwerking gelden in het kader van de procedures van volksraadpleging of van referendum.

Vice versa maakt de exclusieve bevoegdheidsverdeling het de federale overheid onmogelijk het initiatief te nemen met het oog op de organisatie van een referendum of volksraadpleging omtrent een deelstatelijke aangelegenheid.

III. — DE FREQUENTIE VOOR HET HOUDEN VAN EEN REFERENDUM OF EEN VOLKSRAADPLEGING

Evenals de vraag naar de uitgesloten thema's en het initiatiefrecht, is de problematiek van de frequentie van referenda en volksraadplegingen in belangrijke mate een politieke vraag. Ook hier reiken binnenlands en buitenlands wetenschappelijk onderzoek en ervaringen echter een aantal krijtlijnen en aandachtspunten aan.

Indien de bevolking een initiatiefrecht wordt toegekend, is het alleszins aangewezen te voorzien in een

([56]) Cf. artikel 6, § 2*bis*-§ 8, en artikelen 92*bis-ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Il convient également, à la lumière de ces principes, de ne pas associer indirectement les entités fédérées à l'exercice de compétences fédérales en leur accordant un droit d'initiative qui les autoriserait à organiser un questionnement populaire sur des matières fédérales. Il n'est évidemment pas à exclure qu'une entité fédérée suscite une initiative fédérale grâce à l'appui d'une majorité de sénateurs. En ce sens, le Sénat remplirait d'ailleurs sa fonction de Chambre des États dans le cadre du fédéralisme de coopération belge.

On peut certes objecter à ce raisonnement que la Constitution et les lois spéciales de réformes institutionnelles prévoient un certain nombre de tempéraments aux principes précités d'exclusivité et d'autonomie. C'est ainsi qu'un certain nombres de compétences sont exercées parallèlement par plusieurs entités ou sont partagées et que certaines sont soumises à des procédures de coopération (avis, accord, concertation, etc.) ([56]).

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, imposent, en effet, dans de nombreux domaines, des procédures d'avis, d'association, de concertation, voire d'accord ou la conclusion, obligatoire ou facultative, d'accords de coopération. Le comité attire l'attention sur le fait qu'il conviendra de trouver une solution particulière en ce qui concerne ces matières soumises à certaines formes de coopération dans le cadre des procédures de consultation populaire ou de référendum.

À l'inverse, la répartition exclusive des compétences empêche l'autorité fédérale de prendre l'initiative en vue de l'organisation d'un référendum ou d'une consultation populaire sur une matière relevant des entités fédérées.

III. — LA FRÉQUENCE D'ORGANISATION D'UN RÉFÉRENDUM OU D'UNE CONSULTATION POPULAIRE

À l'instar de la question des thèmes exclus et du droit d'initiative, le problème de la fréquence des référendums et des consultations populaires revêt dans une large mesure un caractère politique. À cet égard aussi, les études scientifiques et les expériences réalisées au niveau national et international permettent toutefois d'établir un certain nombre de lignes directrices et de priorités.

Si un droit d'initiative est accordé à la population, il s'indique de toute manière de prévoir une limitation du

([56]) Cf. article 6, § 2*bis*-§ 8, et articles 92*bis-ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

beperking op het aantal bevragingen dat binnen een bepaalde periode kan worden opgestart.

Verscheidene leden wijzen erop dat de motivatie van de burgers om zich te informeren en, behoudens indien de stemplicht geldt, aan volksstemmingen deel te nemen omgekeerd evenredig blijkt met de frequentie waarmee dergelijke stemmingen worden georganiseerd ([57]).

Indien de politieke wereld wenst dat volksstemmingen daadwerkelijk tot een vruchtbaar debat leiden en bijdragen tot de politieke vorming en betrokkenheid van de burger, moet met die techniek van directe democratie zeer spaarzaam worden omgegaan. Een lid wenst hier evenwel aan toe te voegen dat het gevaar voor een inflatie van referenda ook niet mag worden overschat en dat dit in de praktijk best blijkt mee te vallen; de praktijk van de gemeentelijke volksraadplegingen toont aan dat sedert de inwerkingtreding van artikel 318 en volgende van de nieuwe gemeentewet het aantal effectief georganiseerde raadplegingen veeleer beperkt is geweest.

Wat de concrete invulling van de beperkingen inzake frequentie betreft, moeten een aantal beginselen voor ogen worden gehouden.

1) Verscheidene leden wijzen erop dat de vraag met betrekking tot de frequentie in belangrijke mate in functie van de aard van de volksstemming moet worden bekeken. Indien in één referendum of volksraadpleging verschillende vragen aan de bevolking kunnen worden voorgelegd ([58]), spreekt het voor zich dat het aantal volksstemmingen tijdens een bepaalde periode moet worden beperkt. Bij het correctief referendum lijkt een beperking van de frequentie dan weer minder evident; gezien de bedoeling en de finaliteit van deze volksbevraging spreekt het voor zich dat de stemming zo snel mogelijk na de goedkeuring van de « te corrigeren norm » wordt georganiseerd, waarbij het opleggen van enige kwantitatieve beperking ondenkbaar is.

Ingeval een volksstemming zou worden georganiseerd als een verplichte stap in de procedure van totstandkoming van een norm, rijst het probleem van de frequentie helemaal niet. Dit zal met name het geval zijn bij constitutionele referenda die in een aantal andere landen bestaan; voor elke wijziging of invoering van een nieuwe grondwetsbepaling moet de bevolking steeds worden geraadpleegd alvorens de parlementair goedgekeurde bepaling enige rechtsuitwerking kan hebben (zie *supra* I, 2, littera a).

2) Er werd reeds op gewezen dat moet worden gestreefd naar een zo groot mogelijke overeenstemming

([57]) Zie in die zin tevens J. Vande Lanotte, *Participatie en rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur : het petitierecht ont(k)leed*, Antwerpen, Kluwer, 1986, blz. 136.

([58]) Zoals verder zal worden bepleit, lijkt het echter raadzaam die handelwijze zo veel als mogelijk te vermijden.

nombre de questionnements pouvant être organisés dans un délai déterminé.

Plusieurs membres font observer que la motivation des citoyens pour s'informer et, sauf si le vote est obligatoire, pour participer aux votations est inversement proportionnelle à la fréquence avec laquelle de tels votes sont organisés ([57]).

S'il souhaite que les votations aboutissent réellement à un débat fructueux et contribuent à la formation et à l'engagement politique du citoyen, le monde politique doit recourir avec parcimonie à cette technique de démocratie directe. Un membre tient toutefois à préciser qu'il ne faut pas non plus surestimer le risque de voir se multiplier à l'excès les référendums et que dans la pratique, cela se passe bien; l'expérience acquise en matière de consultations populaires communales montre que depuis l'entrée en vigueur des articles 318 et suivants de la nouvelle loi communale, le nombre de consultations organisées effectivement est resté assez limité.

En ce qui concerne les mesures concrètes à prendre pour limiter la fréquence, il y a lieu de tenir compte d'un certain nombre de principes.

1) Plusieurs membres font observer que la question relative à la fréquence doit dans une large mesure être examinée en fonction de la nature de la votation. Si plusieurs questions peuvent être posées à la population dans le cadre d'un seul référendum ou d'une seule consultation populaire ([58]), il va de soi que le nombre de votations doit être limité au cours d'une période déterminée. Une limitation de la fréquence semble moins évidente en ce qui concerne le référendum correctif; compte tenu de l'objectif et de la finalité de ce questionnement populaire, il est évident que le vote doit être organisé le plus rapidement possible après l'adoption de la « norme à corriger », de sorte qu'il est impensable d'imposer une limitation quantitative.

Le problème de la fréquence ne se pose absolument pas s'il est prévu que la votation constitue une étape obligatoire dans la procédure d'élaboration d'une norme (ou d'un décret). Ce sera plus particulièrement le cas pour les référendums constituants, qui sont organisés dans un certain nombre d'autres pays; la population doit toujours être consultée sur toute modification d'une disposition constitutionnelle ou sur l'insertion d'une nouvelle disposition constitutionnelle avant que la disposition qui a été adoptée par le Parlement puisse produire ses effets (*supra* I, 2, littera a).

2) L'attention a déjà été attirée sur le fait qu'il faut veiller à réaliser une concordance aussi grande que

([57]) Voy. également en ce sens J. Vande Lanotte, *Participatie en rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur : het petitierecht ont(k)leed*, Anvers, Kluwer, 1986, p. 136.

([58]) Ainsi qu'on le verra ultérieurement, il s'indique toutefois d'éviter autant que possible cette technique.

tussen de regelgeving inzake volksbevragingen op de verschillende bestuursniveaus.

In de huidige stand van de wetgeving kunnen gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen niet worden georganiseerd in een periode van 16 maanden voor de gemeenteraads- of provincieraadsverkiezingen en evenmin in de periode van 40 dagen voor de verkiezingen van de Kamer, de Senaat en de Raden of het Europees Parlement; bovendien is het totale aantal raadplegingen beperkt tot 6 per zittingsperiode en tijdens dezelfde zittingsperiode kan eenzelfde thema slechts één keer het voorwerp van een bevraging zijn ([59]). Een lid wijst er evenwel op dat dergelijke overeenstemming betreffende de frequentie minder aangewezen kan zijn; te vrezen valt dat indien diezelfde criteria op federaal vlak worden gehanteerd, de tijdspanne om een referendum of volksraadpleging te organiseren wel erg krap zou kunnen worden. De zittingsperiode van de federale assemblees bedraagt immers slechts 4 jaar ([60]), terwijl dit op 6 jaar is vastgesteld voor de lokale raden ([61]).

Het verzamelen van het vereiste aantal handtekeningen op federaal niveau door de initiatiefnemende burgers zal trouwens ook meer tijd in beslag nemen.

3) Bij het bepalen van de frequentie van volksstemmingen moet tevens rekening worden gehouden met het bestaan van dergelijke raadplegingen op andere bestuursniveaus. Indien zowel referenda als volksraadplegingen kunnen worden georganiseerd door de federale overheid, de deelstatelijke overheden en de lokale besturen, is het gevaar voor een proliferatie van volksbevragingen uiteraard groter. Een strengere houding ten aanzien van de frequentie kan zich dan opdringen, waarbij de autonomie van elke overheid vanzelfsprekend moet worden gerespecteerd.

4) In dit kader is het tevens raadzaam een sperperiode voor de federale verkiezingen in te bouwen; dit geldt des te meer indien ook aan de parlementaire vergaderingen een initiatiefrecht zou worden toegekend. Anders zou de volksbevraging kunnen uitmonden in een politiek opbod en als een vorm van verkiezingspropaganda kunnen worden misbruikt.

Een lid benadrukt dat in die sperperiode het verbod dan wel best niet tot bepaalde thema's wordt beperkt. Zoniet rijst immers de vraag welke criteria men zal gebruiken om dit onderscheid te maken en bestaat het gevaar dat men verzandt in uitzichtloze casuïstiek.

Het vastleggen van de duur van de sperperiode is dan weer veeleer een kwestie van opportuniteit. Toch

([59]) Artikel 323, lid 3 en 4 van de nieuwe gemeentewet en artikel 140-6, lid 3 en 4 van de provinciewet.

([60]) Artikel 105 van het Kieswetboek.

([61]) Artikel 2 van de nieuwe gemeentewet.

possible entre les réglementations organisant les questionnements populaires aux différents niveaux de pouvoir.

Dans l'état actuel de la législation, les consultations populaires communales et provinciales ne peuvent être organisées au cours des seize mois qui précèdent les élections communales ou provinciales ni au cours des quarante jours qui précèdent les élections pour la Chambre, le Sénat et les conseils ou le Parlement européen; de plus, le nombre de consultations est limité à six au plus par législature et au cours d'une même législature, il ne peut être organisé qu'une seule consultation sur le même sujet ([59]). Un membre fait toutefois observer qu'une telle concordance en ce qui concerne la fréquence peut être moins indiquée; il est à craindre que si les mêmes critères sont retenus au niveau fédéral, le délai restant pour organiser un référendum ou une consultation populaire soit très restreint. La législature des assemblées fédérales ne dure en effet que quatre ans ([60]), tandis que les conseils locaux sont élus pour un terme de six ans ([61]).

Les citoyens-initiateurs auront d'ailleurs aussi besoin de plus de temps pour rassembler le nombre requis de signatures au niveau fédéral.

3) Il convient également de tenir compte, pour déterminer la fréquence des votations, de l'existence de consultations analogues à d'autres niveaux de pouvoir. Le fait que tant des référendums que des consultations populaires puissent être organisés par l'autorité fédérale, les entités fédérées et les pouvoirs locaux accroît évidemment le risque de prolifération des questionnements populaires. Il pourrait alors s'avérer indispensable d'adopter une attitude plus stricte en ce qui concerne la fréquence, et ce, tout en respectant bien évidemment l'autonomie de chaque niveau de pouvoir.

4) Il serait également prudent, dans ce cadre, de prévoir une période d'interdiction avant la tenue d'élections fédérales; cela se justifierait encore plus si l'on accordait également un droit d'initiative aux assemblées parlementaires. Sans l'instauration d'une telle période d'interdiction, le questionnement populaire pourrait faire l'objet d'une surenchère politique et être réduit à un instrument de propagande électorale.

Un membre souligne qu'il conviendra que la période d'interdiction ne soit pas limitée à certains thèmes, sans quoi il faudrait en effet définir les critères de distinction des thèmes et l'on risquerait de s'enliser irrémédiablement dans la casuistique.

La fixation de la durée de la période d'interdiction est une question d'opportunité. On pourrait toutefois cher-

([59]) Article 323, alinéas 3 et 4, de la nouvelle loi communale et article 140-6, alinéas 3 et 4, de la loi provinciale.

([60]) Article 105 du Code électoral.

([61]) Article 2 de la nouvelle loi communale.

kan misschien enige inspiratie worden geput uit de wetgeving op de verkiezingsuitgaven ([62]). Hierin is sprake van een sperperiode te voorzien van 3 maand voor de gewone verkiezingen of voor buitengewone verkiezingen; die periode vangt aan bij de bekendmaking van het koninklijk besluit houdende bijeenroeping van de kiescolleges voor de federale Kamers in het *Belgisch Staatsblad* ([63]).

IV. — DE VRAAGSTELLING

1. Inleiding

Na of naast de vraag naar de thema's die in een volksraadpleging en referendum aan bod kunnen komen, is de problematiek van de vraagstelling ongetwijfeld één van de belangrijkste van de hier onderzochte modaliteiten; bovendien vertoont die modaliteit verschillende deelaspecten. Vijf problemen springen hierbij in het oog.

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

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

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

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

5) Aan welke kwalitatieve vereisten moet de vraagstelling voldoen ?

Daarnaast moet vanzelfsprekend ook aandacht worden besteed aan de controle op de vraagstelling die terzake moet worden uitgewerkt. De modaliteiten hiervan, die vrijwel logisch voortvloeien uit de materie die hier wordt behandeld, zullen echter onder het algemene hoofdstuk met betrekking tot de controle op referenda en volksraadplegingen worden behandeld (zie verder).

2. Vertekeningen omwille van de vraagverwoording

Welke ernstige vertekeningen kunnen zich voordoen bij vragen die in referenda en volksraadplegingen wor-

([62]) Wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen.

([63]) Artikel 4, § 1, van de wet van 4 juli 1989.

cher l'inspiration dans la législation applicable aux dépenses électorales ([62]). Cette législation prévoit une période électorale de 3 mois avant la tenue d'élections ordinaires ou extraordinaires; cette période prend cours le jour de la publication au *Moniteur belge* de l'arrête royal portant convocation des collèges électoraux des Chambres fédérales ([63]).

IV. — LA FORMULATION DE LA QUESTION

1. Introduction

Outre la question relative aux thèmes qui peuvent faire l'objet d'un référendum ou d'une consultation populaire, le problème de la formulation de la question constitue incontestablement une des principales modalités qui sont examinées en l'occurrence; cette modalité présente en outre plusieurs aspects. Cinq problèmes se posent en l'occurrence.

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

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

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

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

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

Outre ces aspects, il faut évidemment aussi s'intéresser au système de contrôle à prévoir en la matière. Même si elles découlent quasi logiquement de la matière examinée, les modalités de ce système de contrôle seront néanmoins abordées dans le chapitre général relatif au contrôle exercé en matière de référendums et de consultations populaires (voir *infra*).

2. Distorsions en raison de la formulation de la question

Quelles sont les distorsions importantes qui peuvent se produire au niveau des questions posées dans le

([62]) Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.

([63]) Article 4, § 1er, de la loi du 4 juillet 1989.

den gebruikt ([64]) ? Deze vragen zijn *keuzevragen* met een beperkt aantal antwoordmogelijkheden ([65]). Bovendien gaat het om *gesloten* keuzevragen. Daarover bestaat algemene eensgezindheid. Dit wil zeggen dat de ondervraagde slechts de mogelijkheid heeft om uit die aangeboden alternatieven te kiezen, of geen van alle te kiezen. De ondervraagde kan zelf geen nieuwe antwoordmogelijkheden toevoegen. In de literatuur over de vraagstelling in volksraadplegingen vindt men een aantal problemen die inherent zijn aan gesloten keuzevragen en die doorgaans vanuit het oogpunt van manipulatie worden besproken.

a. Een eerste vorm van manipulatie die wordt gesignaleerd, is het *niet-voorleggen van die alternatieven die een reëel maatschappelijk draagvlak hebben* ([66]). Men laat in dit geval aan de bevolking de keuze tussen het alternatief A of B, terwijl de meerderheid in feite voor alternatief C is. Uit onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de ondervraagden toch een keuze maakt uit de antwoordmogelijkheden ook indien de antwoordmogelijkheid die eigenlijk bij hen past, ontbreekt ([67]). Dit onderzoek heeft betrekking op opiniepeilingen en dat is niet hetzelfde als een volksraadpleging waaraan consequenties verbonden zijn als gevolg van de keuze. Het is dus niet geweten of in de context van volksraadplegingen de ondervraagden minder gevoelig zijn voor deze vorm van manipulatie en bijgevolg vlugger geneigd zijn om niet te kiezen indien de aangeboden keuzemogelijkheden niet adequaat zijn. De inzichten uit de cognitieve psychologie over het beantwoorden van vragen doen echter sterk vermoeden dat deze beperking vanwege de

([64]) Voor een grondige behandeling van alle problemen, een overzicht van het onderzoek en de theoretische achtergronden verwijzen we naar de uitvoerige nota van J. Billiet, « De vraagverwoording in volksraadplegingen en referenda », *Bulletin van het ISPO*, 2000, nr 39, blz. 28; zie ook : J. Billiet, *De publieke opinie ondervraagd. Over de zin en onzin van opiniepeilingen*, in B. Raymaekers en A. van de Putte (red.), *Krachten voor de toekomst. Lessen voor de eenentwintigste eeuw,* Leuven, Universitaire Pers/Davidsfonds, 2000, blz. 243-283.

([65]) Zie : P. Neijens, *The choice questionnaire. Design and evaluation of an instrument for collecting informed opinions of a population,* Amsterdam, Universiteit Amsterdam, 1987, blz. 17-31.

([66]) G. De Geest, « De vraagstelling bij een referendum », *Res Publica*, vol. 38 (1), 1986, blz. 4-5; P.C. Gilhuis, *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie*, Alphen aan de Rijn, Samson, 1981, blz. 179-180.

([67]) J. Billiet, « Opiniepeiling of manipulatie van de publieke opinie ? », *Intermediair*, nr 2, 20 januari 1984, blz. 3-7; J. Billiet, G. Loosveldt en L. Waterplas, *Het survey interview onderzocht. Effecten van het ontwerp en gebruik van vragenlijsten op de kwaliteit van de antwoorden*, Leuven, SOI, 1984; J. Billiet, G. Loosveldt en L. Waterplas, *Response-effecten bij survey vragen in het Nederlands taalgebied.* Leuven, SOI, 1988; J. Billiet, « Research on question wordings effects in survey interviews », *Graduate management research*, vol. 5 (4),1991, blz. 66-80.

cadre de référendums et de consultations populaires ([64]) ? Ces questions sont des *questions à choix* proposant un nombre limité de réponses ([65]). Qui plus est, il s'agit de questions à choix *fermés*. Il y a unanimité à ce sujet. Cela revient à dire que la personne interrogée ne peut que choisir parmi les alternatives proposées ou n'en choisir aucune. La personne interrogée ne peut ajouter de nouvelles possibilités de réponse. La littérature consacrée à la formulation de la question dans le cadre de consultations populaires relève un certain nombre de problèmes inhérents aux questions à choix fermées et les examine généralement sous l'angle de la manipulation.

a. Une première forme de manipulation qui est signalée consiste à *ne pas proposer les alternatives qui ont une réelle assise sociale* ([66]). Dans ce cas, on fait choisir la population entre l'alternative A ou B, alors que la majorité est en fait acquise à une option C. Il ressort des études qu'une partie importante des personnes interrogées opère quand même un choix entre les réponses proposées, même si la réponse qui leur convient réellement ne figure pas sur le bulletin de participation ([67]). Ces études concernent les sondages d'opinion, ce qui n'est pas la même chose qu'une consultation populaire, qui aura des conséquences selon le choix opéré. On ne sait donc pas si, dans le cadre des consultations populaires, les personnes interrogées sont moins sensibles à cette forme de manipulation et seront, par conséquent, plus vite enclines à ne pas faire de choix si les réponses proposées ne leur conviennent pas. En ce qu'elle porte sur la manière de répondre aux questions, la psychologie cognitive nous incline fortement à supposer que cette

([64]) Pour un examen approfondi de tous les problèmes, une vue d'ensemble de l'étude et les aspects théoriques, nous renvoyons à la note circonstanciée de J. Billiet, *De vraagverwoording in volksraadplegingen en referenda,* Bulletin de l'ISPO, 2000 no 39, p. 28. Voir aussi : J. Billiet, « *De publieke opinie ondervraagd. Over de zin en onzin van opiniepeilingen* », dans B. Raymaekers et A. van de Putte (red.), *Krachten voor de toekomst. Lessen voor de eenentwintigste eeuw. Leuven, Universitaire Pers/Davidfonds*, 2000, pp. 243-283.

([65]) Voir : P. Neijens, *The choice questionnaire. Design and evaluation of an instrument for collecting informed opinions of a population.* Amsterdam : Université Amsterdam, 1987, pp. 17-31.

([66]) G. De Geest, « De vraagstelling bij een referendum », *Res Publica*, vol. 38 (1), 1986, pp. 4-5; Gilhuis, P.C., (1981), *Het referendum. Een rechtsvergelijkende studie.* Alphen aan de Rijn, Samson, pp. 179-180.

([67]) J. Billiet, « Opiniepeiling of manipulatie van de publieke opinie ? », Intermediair, n° 2, 20 janvier 1984, pp. 3-7; J. Billiet, G. Loosveldt, et L. Waterplas. *Het survey interview onderzocht. Effecten voor het ontwerp en gebruik van vragenlijsten op de kwaliteit van de antwoorden.* Leuven, SOI, 1984; J. Billiet, G. Loosveldt et L. Waterplas, (1988), *Response-effecten bij survey vragen in het Nederlands taalgebied*; *Leuven : SOI, 1988; J. Billiet,* « Research on question wordings effects in survey interviews », *Graduate management research*, vol. 5 (4), pp. 66-80.

aangeboden alternatieven eveneens van toepassing is bij volksraadplegingen. Vanzelfsprekend kan met nooit alle mogelijke alternatieven voorleggen in een referendumvraag, al was het maar dat de antwoordverdeling dan niet meer te interpreteren is in termen van meerderheid of minderheid (zie verder). Men zou in de regel echter die alternatieven moeten aanbieden waarover in de bevolking een debat wordt gevoerd (alternatieven die leven in de publieke opinie) en waarrond zich opinies uitkristalliseren.

b. Een tweede probleem heeft te maken met het *ondubbelzinnig bepalen van de meerderheid*. In het geval van twee substantiële antwoordmogelijkheden (ja/neen, eens/oneens) waarnaast toch nog een mogelijkheid van « geen opinie » gegeven is, zal het percentage dat het met een maatregel eens of oneens is aanzienlijk verschillen naargelang men bij de berekening de onbesliste deelnemers ([68]) wel of niet in rekening neemt. Indien tussen méér dan twee antwoordalternatieven kan worden gekozen, dan neemt de dubbelzinnigheid met een veelvoud toe. Dit werd overtuigend aangetoond in het werk van Budge (1996) ([69]). Condorcet heeft reeds in 1785 dit probleem in mathematische termen uitgewerkt. Vereenvoudigd gesteld heeft men de keuze tussen drie berekeningswijzen die elk hun voordelen en nadelen hebben. Ofwel neemt men als meerderheid het alternatief dat het meest aantal keren als eerste werd aangeduid. Ofwel haalt men uit de individuele antwoorden alle geordende paren en neemt men als meerderheid het alternatief dat het meest aantal keren voorop staat. Ofwel kent men scores toe aan de alternatieven naar gelang van de rangorde ([70]) en wordt de meerderheid bepaald aan de hand van de somscores (het alternatief met de hoogste somscore, dat is de zogenaamde Borda ([71]) telling). De vele problemen en mogelijkheden van manipulatie zijn voldoende gedocumenteerd in de literatuur terzake ([72]). Samengevat is het duidelijk dat

([68]) We verkiezen de term « deelnemers » boven « kiezers ».

([69]) Zie hiervoor : I. Budge, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge US, Blackwell Pub., 1996, blz. 161-162.

([70]) De eerste vraag in de *Copernicus*-bevraging (*hoe met de overheid communiceren*) is hier een voorbeeld van maar de vraag was niet correct geformuleerd omdat hier geen sprake was van rangschikken maar het toekennen van punten, waarbij aan de meeste punten de laagste score diende te worden toegekend. De kwestie die we hier bespreken heeft echter niet te maken met de verwarring bij de vraagstelling maar met de moeilijkheid van het verwerken van de antwoorden om de rangorde van de voorkeur in de totale verzameling van deelnemers ondubbelzinnig vast te stellen.

([71]) Zie : J.D. de Borda, « Mémoire sur les élections au scrutin » in *Mémoires de l'Académie Royale des Sciences année 1781*, Parijs, *Académie des Sciences*,1784, blz. 95-110.

([72]) Voor een overzicht zie : I. Budge, 1996, *o.c.* Voor een bondige behandeling zie J. Billiet, « De vraagverwoording in volksraadplegingen en referenda », *Bulletin van het ISPO*, 2000, nr 39, blz. 28.

limitation due à l'alternative proposée s'observe également en ce qui concerne les consultations populaires. Il va de soi que l'on ne peut jamais proposer toutes les options possibles dans une question posée lors d'un référendum, ne fût-ce que parce que la répartition des réponses ne peut plus s'interpréter en termes de majorité ou de minorité (voir ci-après). En règle générale, il faudrait toutefois proposer les options qui font l'objet d'un débat au sein de la population (les options qui agitent l'opinion publique) et autour desquelles les avis se cristallisent.

b. Un deuxième problème est lié à la *détermination sans équivoque de la majorité*. Si l'on prévoit, outre deux possibilités de réponse substantielles (oui/non, d'accord/pas d'accord), la possibilité de répondre « sans opinion », le pourcentage de ceux qui sont ou non d'accord avec la mesure envisagée variera sensiblement selon que l'on tient compte ou non des participants ([68]) indécis. La possibilité de choisir entre plus de deux réponses augmente considérablement l'ambiguïté, ainsi que l'ouvrage de Budge (1996) ([69]) en a fourni une démonstration convaincante. Condorcet a, dès 1785, formulé ce problème en termes mathématiques. Formulé simplement, on a le choix entre trois modes de calcul, qui ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients. Ou bien on considère comme majoritaire la réponse qui a été choisie en premier lieu le plus grand nombre de fois. Ou bien on extrait des réponses individuelles toutes les paires ordonnées et on considère comme majoritaire la réponse venant en premier lieu le plus grand nombre de fois. Ou bien on attribue des scores aux alternatives en fonction de l'ordre ([70]) et on détermine la majorité en fonction des scores globaux (la réponse ayant obtenu le score global le plus important, principe du « comptage Borda » ([71])). Les nombreux problèmes et possibilités de manipulation sont suffisamment documentés dans la littérature relative à cette question ([72]). Il est clair, en résumé, que le mode d'attribution et de traitement des scores numé-

([68]) Nous préférons le terme « participants » au terme « électeurs ».

([69]) Voir *supra* : I. Budge, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge US, Blackwell Pub., 1996, pp. 161-162.

([70]) La première question dans le questionnaire de *Copernic* (*comment communiquer avec l'autorité*) en est un exemple mais la réponse n'était pas formulée correctement, parce qu'il n'était pas question en l'occurrence d'établir un classement, mais d'attribuer des points, le score le plus faible devant être attribué aux points les plus élevés. La question qui nous occupe en l'occurrence ne porte toutefois pas sur la formulation imprécise de la question, mais sur la difficulté de traiter les réponses en vue de déterminer sans équivoque l'ordre des préférences de l'ensemble des participants.

([71]) Voir : J.D. de Borda, « Mémoire pour les élections au scrutin », pp. 95-110 dans *Mémoires de l'Académie Royal des Sciences année 1781*, Paris, Académie des Sciences, 1784, pp. 95-110.

([72]) Pour une vue d'ensemble, voir I. Budge, 1996, *o.c.* Pour une étude détaillée, voir J. Billiet, « De vraagverwoording in volksraadplegingen en referenda ». *Bulletin de l'ISPO,* 2000, nº 39, p. 28.

de wijze van het toekennen en de verwerking van numerieke scores, zowel rechtstreeks als na een sorteringstaak, tot zeer verschillende beslissingen kan leiden met betrekking tot de vaststelling van de « meerderheid » voor een alternatief onder de deelnemers. Soms kan de meerderheid niet eens worden vastgesteld en in andere gevallen is de meerderheid betwistbaar naar gelang van het criterium dat men hanteert ([73]). De conclusie hieruit is duidelijk, voor referenda is het niet aangewezen om meerkeuzevragen te gebruiken omwille van het beslissend karakter dat een onbetwistbare meerderheid behoeft. In het geval van volksraadplegingen die richtinggevend zijn, zou dit mits de nodige reserve wel mogelijk zijn. De wijze van tellen zou dan vooraf moeten vastliggen en worden meegedeeld.

c. Meestal worden in referenda de twee bovenvermelde moeilijkheden vermeden door slechts *één alternatief voor te leggen* waarbij de referendumvraag de vorm heeft van een « ja » of « neen » (« voor » of « tegen ») vraag ([74]). Doch ook deze vraagvorm is niet gevrijwaard van verwarring of manipulatie. Zo vindt men in het standaardwerk van Butler en Ranney (1994) ([75]) de verwijzing naar verschillende Amerikaanse studies waarin wordt gesteld dat de vragen vaak zo verwoord zijn dat een « ja » stem in feite een stem tegen een specifieke beleidsmaatregel is. Indien men dus voor het invoeren van de maatregel is, zou men dus « neen » moeten stemmen. Zulke vragen zijn tevens verwarrend omwille van de zogenaamde « *dubbele negatie* ». Als gevolg daarvan zou volgens een bekende studie van Magleby ([76]) waarin de participatie en de mate van geïnformeerd zijn van de burgers wordt onderzocht, in een aantal gevallen van 10 % tot 20 % « foute » antwoorden

([73]) Wij hebben niet de indruk dat deze materie tot op heden grondig werd overwogen bij de organisatie van zogenaamde volksraadplegingen. Opnieuw is de zogenaamde Copernicus-bevraging een type voorbeeld van hoe het best niet moet.

([74]) Wat de gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen in België aangaat, wordt uitdrukkelijk gesteld dat het om vragen van het « ja/neen »-type moet gaan. Zie hiervoor de verwijzingen in voetnoot n^{r} 116.

([75]) D. Butler en A. Ranney, *Referenda around the world. The growing use of direct democracy,* London, MacMillan, 1994, blz. 18.

([76]) D. Magleby, *Direct legislation : Voting on ballot propositions in the United States*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1984.

riques, que ce soit directement ou après un tri, peut induire des décisions très différentes quant à la détermination de la « majorité » qui s'est dégagée, parmi les participants, en faveur d'une alternative. Tantôt il est même impossible de définir la majorité, tantôt la majorité pourra être discutée en fonction du critère retenu ([73]). La conclusion de ce qui précède est claire : il n'est pas indiqué, dans le cas de référendums, d'utiliser des questions à choix multiple en raison du caractère décisif d'une majorité indiscutable. En revanche, on pourrait utiliser ce type de questions, moyennant les réserves qui s'imposent, pour les consultations populaires, qui n'ont qu'une valeur indicative. Le mode de comptage devrait, dans ce cas, être fixé et communiqué à l'avance.

c. Les deux difficultés précitées sont généralement éludées dans les référendums *en présentant une seule alternative*, la question posée lors du référendum revêtant alors la forme d'une question à laquelle il peut être répondu par « oui » ou par « non » (« pour » ou « contre ») ([74]). Cette forme de question risque toutefois également de prêter à confusion ou de donner lieu à des manipulations. C'est ainsi que l'ouvrage de base de Butler et Ranney (1994) ([75]) fait référence à différentes études américaines dans lesquelles il est relevé que les questions sont souvent formulées de telle manière qu'un vote « oui » est en fait un vote contre une mesure spécifique. De telles questions prêtent également à confusion en raison de la « *double négation ».* Selon une étude bien connue de Magleby ([76]), portant sur la participation et le degré d'information des citoyens, 10 % à 20 % de réponses « erronées » seraient de ce fait données dans certains cas — des citoyens favorables à la mesure vo-

([73]) Nous avons l'impression qu'à ce jour, cette question n'a pas encore été étudiée de manière approfondie lors de l'organisation de consultations populaires. Le questionnaire de Copernic est, ici aussi, un exemple type de ce qu'il vaut mieux éviter.

([74]) En ce qui concerne les consultations populaires communales et provinciales en Belgique, il est précisé explicitement qu'il doit s'agir de questions du type « oui/non ». Voir à cet effet les références figurant dans le renvoi n° 116.

([75]) D. Butler et A. Ranney, *Referenda around the world. The growing use of direct democracy,* Londres, MacMillan, 1994, p. 18.

([76]) D. Magleby, *Direct legislation : Voting on ballot propositions in the United States.* Baltimore, John Hopkins University Press, 1984.

worden gegeven — dat is burgers die voor de maatregel zijn stemmen « ja » in plaats van « neen » ([77]). Er wordt echter aan toegevoegd dat dit niet tot verkeerde besluiten heeft geleid bij maatregelen waarover duidelijke preferenties onder de burgers bestaan.

d. Met betrekking tot « ja/neen » vragen wordt in de literatuur nog een ander probleem vermeld. De burger die zich uitspreekt, weet precies wat hij of zij afwijst indien de keuze « neen » is, maar het is onduidelijk wat een « ja » inhoudt omdat dan impliciet tal van mogelijkheden open blijven ([78]). De overheid krijgt hier met andere woorden een door een referendum of volksraadpleging gelegitimeerde blanco cheque die een gans gamma van alternatieven (A, B, …, N) zou kunnen inhouden ([79]). De praktijk om te laten stemmen over *principes in plaats van uitgewerkte voorstellen* komt steeds neer op een keuze voor een gamma van alternatieven.

e. Een recent grondig onderzochte moeilijkheid bij het *gebruik van « ja/neen »-vragen is complexer* en we zullen ons hier beperken tot de essentie. In een doctoraatsproefschrift heeft Holleman (2000) ([80]) gebruikgemaakt van de inzichten uit de cognitieve psychologie het antwoorden op « ja/neen »-vragen onderzocht aan de hand van de zogenaamde « verbieden/toelaten » asymmetrie

([77]) De vraag die op 14 december 1997 tijdens het eerste referendum over een ondergrondse parking aan de inwoners van Gent werd voorgelegd is hier een voorbeeld van : « *Moet de beslissing van de gemeenteraad om de ondergrondse Belfortparking te bouwen herroepen worden ? Ja of neen ?* » (*De Gemeente*, 1999, blz. 91). Wie voor de beslissing is om de parking te bouwen zegt hier « neen ». Bemerk dat de term « herroepen » waarschijnlijk niet door iedereen begrepen wordt. Er zit ook een dubbele negatie in de vraag. Zie : Parl. St., Vl. P., nr 1115 (1997-1998) — nr 1, blz. 5 en 12. De gevolgen voor het foutief stemmen zouden nochtans volgens de *exit-poll* van de VUB niet zo dramatisch zijn. De onderzoekers ramen globaal het aantal foutieve antwoorden op 1,3 %. Toch zou bij de minderheid van de voorstanders zich 17 % vergist hebben. Maar dat zou mede het gevolg zijn van het gebrek aan informatie onder de voorstanders waarvoor geen campagne werd gevoerd omwille van de aanbeveling niet deel te nemen. Zie : Parl. St., Vl. P., nr 1115 (1997-1998) — nr 1, blz. 6.

([78]) Neem bijvoorbeeld de vraag die door de Gentse gemeenteraad werd opgesteld na een negatief advies over een vorige verwoording van de adviescommissie : « *Moet het stadsbestuur in overleg met De Lijn en het Vlaams Gewest binnen het jaar een openbaar vervoersplan opmaken en vervolgens uitvoeren om het aantal gebruikers van het openbaar vervoer in Gent op tien jaar te verdubbelen ?* ». Het is onduidelijk voor wat de burger precies kiest indien « ja » de meerderheid zou halen. Hier moet de burger uitspraak doen over een (nobele) bedoeling zonder echt te weten wat het plan precies zal inhouden

([79]) G. De Geest, *o.c.*, 1986, blz. 6.

([80]) B. Holleman, *The forbid/allow asymmetry. On the cognitive mechanism underlying wording effects in surveys. Utrecht studies in language and communication*, Amsterdam, Atlanta, 2000.

tent « oui » au lieu de « non » ([77]). Il est cependant ajouté que cela n'a pas débouché sur des décisions erronées dans le cas de mesures au sujet desquelles il existe des préférences manifestes parmi la population.

d. En ce qui concerne les questions de type « oui/non », un autre problème est soulevé dans la littérature. La personne qui se prononce sait précisément ce qu'elle rejette si elle choisit de voter « non », mais l'on ne sait pas bien ce qu'un « oui » implique, parce que dans ce cas, de nombreuses possibilités restent implicitement ouvertes ([78]). En d'autres termes, les autorités se voient accorder, avec la légitimation d'un référendum ou d'une consultation populaire, un blanc-seing qui pourrait recouvrir toute une série d'options (A, B, ..., N) ([79]). La pratique consistant à faire voter sur des *principes au lieu de propositions élaborées* revient toujours à faire une série d'options.

e. *L'utilisation de questions auxquelles il est possible de répondre par « oui » ou par « non » soulève une difficulté plus complexe*, difficulté qui n'a été examinée de manière approfondie que récemment, et nous nous limiterons en l'occurrence à l'essentiel. Dans sa thèse de doctorat, Holleman (2000) ([80]) a examiné, en se fondant sur les acquis de la psychologie cognitive, la manière

([77]) La question soumise aux habitants de Gand le 14 décembre 1997, lors du premier référendum sur un parking souterrain, illustre ce phénomène : *« La décision du conseil communal de construire le parking Belfort doit-elle être rapportée ? Oui ou non ? » (De Gemeente,* 1999; 4, p. 91). Celui qui est favorable à la décision de construire le parking doit répondre « non » en l'occurrence. Observons que le terme « rapporter » n'est probablement pas compris par tout un chacun. La question contient également une double négation. Voir : Parl. St., Vl. P., n° 1115 (1997-1998) — n° 1, pp. 5 et 12. Les conséquences en ce qui concerne le vote erroné ne seraient cependant pas tellement dramatiques selon le sondage effectué par la VUB à la sortie des bureaux de vote. Les chercheurs évaluent globalement le nombre de réponses erronées à 1,3 %. 17 % de la minorité des partisans se seraient pourtant trompés. Mais il s'agirait là notamment d'une conséquence du manque d'information des partisans du projet, à l'intention desquels aucune campagne n'a été menée en raison de la recommandation de ne pas participer. Voir : Parl. St., Vl. P., n° 1115 (1997-1998) — n° 1, p. 6.

([78]) Prenons par exemple la question rédigée par le conseil communal de Gand après un avis négatif concernant une formulation précédente de la commission consultative : « *Les autorités communales doivent-elles établir en concertation avec* De Lijn *et la Région flamande un plan de transports en commun dans l'année et ensuite le mettre en œuvre afin de doubler le nombre d'usagers des transports en commun à Gand en dix ans ? »*. On ignore quel est précisément le choix du citoyen si le « oui » l'emporte. Le citoyen doit en l'occurrence se prononcer sur une (noble) intention sans savoir réellement quel sera le contenu du plan.

([79]) G. De Geest, 1986, *o.c.,* p. 6.

([80]) B. Holleman, *The forbid/allow asymmetry. On the cognitive mechanism underlying wording effects in surveys. Utrecht studies in language and communication*, Amsterdam, Atlanta 2000.

trie ([81]). Deze asymmetrie bestaat erin dat zowel in panelonderzoek (meermaals ondervragen van dezelfde respondenten) als in gesplitste vergelijkbare toevalssteekproeven er systematisch en significant méér respondenten zijn die een maatregel niet toelaten (toelaten : neen) dan ze deze verbieden (verbieden : ja). Als verklaring wordt doorgaans opgevoerd dat « verbieden : ja » veel extremer is dan « toelaten : neen » omwille van de woordtonaliteit. Via experimenteel onderzoek op basis van cognitieve theorieën over het vraag- en antwoordproces komt Holleman echter tot een meer algemene verklaring die van groot belang is om de antwoorden op « ja/neen »-vragen te begrijpen. De « verbieden » en « toelaten »-vragen meten wel degelijk dezelfde attitude — met andere woorden de respondenten halen dezelfde informatie op in het geheugen — maar sommigen drukken hun antwoorden anders uit op de antwoordschalen (« ja/neen »). Dit komt omdat, in tegenstelling met wat het lijkt, een « ja/neen »-antwoordschaal geen nominale schaal is maar een glijdende schaal voor of tegen een attitudeobject (bijvoorbeeld legalisering abortus). De ligging van « ja » en « neen » op die psychologische schaal verschilt door het gebruik van « verbieden » dan wel « toelaten », of meer algemeen, naar gelang van de aangeboden werkwoorden in de vraagstelling (beperken/vrij laten, goedkeuren/afkeuren, stoppen/verderzetten, handhaven/vernietigen, behouden/intrekken, behouden/herroepen enz.). Naar gelang van de betekenis die de ondervraagde daaraan hecht in termen van extremiteit, zal de antwoordverdeling substantieel

([81]) Zie hiervoor : H.J. Hippler, en N. Schwarz, « Not forbidding isn't allowing : the cognitive basis of the forbid/allow asymmetry », *Public Opinion Quarterly*, vol. 50, 1986, blz. 97-96; L. Waterplas, J. Billiet, en G. Loosveldt, « De verbieden versus niet toelaten asymmetry. Een stabiel formuleringseffect in survey-onderzoek ? », *Mens en Maatschappij*, vol. 63, 1988, blz. 399-415.

de répondre aux questions « oui/non » sur la base de ce que l'on appelle l'asymétrie « interdire/autoriser » ([81]). Cette asymétrie consiste en ce que, tant dans une étude de panel (au cours de laquelle on interroge plusieurs fois les mêmes personnes) que lors de différents sondages aléatoires comparables, on constate qu'il y a systématiquement beaucoup plus de personnes interrogées qui n'autorisent pas une mesure (autoriser : non) que de personnes qui l'interdisent (interdire : oui). L'explication généralement fournie est qu'« interdire : oui » est une opinion beaucoup plus extrême qu'« autoriser : non » en raison de la tonalité des mots. Ayant procédé à une étude expérimentale, basée sur des théories cognitives sur le processus question-réponse, Holleman fournit toutefois une explication plus générale qui présente un grand intérêt pour comprendre les réponses aux questions auxquelles il n'est possible que de répondre par « oui » ou par « non ». Les questions « interdire » et « autoriser » mesurent bien la même attitude — en d'autres termes les personnes interrogées vont chercher les mêmes informations dans leur mémoire —, mais certaines expriment leurs réponses différemment sur les échelles de réponses (« oui/non »). Cela s'explique par le fait que, contrairement à ce qu'on pourrait croire, une échelle de réponses « oui/non » n'est pas une échelle nominale, mais une échelle flottante pour ou contre un thème sur lequel il faut prendre position (par exemple, la légalisation de l'avortement). L'emplacement de « oui » et de « non » sur cette échelle psychologique diffère du fait de l'utilisation d'« interdire » ou d'« autoriser », ou d'une

([81]) Voir à ce sujet : H. J. Hippler et N. Schwarz, « Not forbidding isn't allowing : the cognitive basis of the forbid/allow asymmetry », *Public Opinion Quarterly*, vol. 50, 1986, pp. 97-96; L. Waterplas, J. Billiet et G. Loosveldt, « De verbieden versus niet toelaten asymmetry. Een stabiel formuleringseffect in survey-onderzoek ? », *Mens en Maatschappij,* vol. 63, 1988, pp. 399-415.

verschillen. Wie bepaalt welke werkwoorden worden gekozen ([82]) ?

f. Een zesde, en beter bekend probleem bij de vraagstelling, is het opnemen van meerdere attitudeobjecten in één vraag. Dit probleem is niet typisch voor keuzevragen maar voor alle opinievragen in het algemeen, maar het stelt zich toch in het bijzonder voor keuzevragen omdat de keuze in een bepaalde richting wordt gestuurd. In de vakliteratuur spreekt men over « *double barreled questions* » die te allen prijze zouden moeten worden vermeden ([83]). In de literatuur over referenda heeft men het over « *de eenheid van onderwerp* ». De reden van de afwijzing van meerdere onderwerpen in één vraag is eenvoudig. Bij de keuze voor een « ja »-antwoord weet men niet voor welk van de twee (of meer) objecten de ondervraagde kiest. Dat is precies de reden waarom zulke dubbelzinnigheid wordt gebruikt. Men plaatst een zeer aanvaardbare maatregel als aandachtstrekker bij een minder aantrekkelijke die men op het oog heeft, met als bedoeling dat deze laatste door een groter aantal ondervraagden wordt gekozen. De ondervraagde is immers niet in de mogelijkheid om « ja » tegen het ene en « neen » tegen het andere te zeggen omdat de keuze onverdeeld op de volledige vraagtekst betrekking heeft. Ondanks het gegeven dat het hier om één van de meest onbetwistbare regels gaat (« *slechts één onderwerp per*

([82]) Holleman paste haar bevinding toe op een correctief referendum dat in Amsterdam werd gehouden met betrekking tot een gemeentelijk besluit inzake een tramtracé. De werkwoorden *(« qualifiers »)* in de complexe vraagstelling van dit referendum zijn « vasthouden aan » en « handhaven » (« *Bent U het eens/oneens met het raadsbesluit vast te houden aan zijn besluit van 21 april 1993, nr 227 (Gemeenteblad, afd. 1, blz. 10057), inzake het handhaven van de reservering voor een tramtracé recht door het weilandje de Vrije Geer in de richting van de Middelveldsche Akerpolder ? Eens met dit raadsbesluit/oneens met dit raadsbesluit* »). Het gebruik van het werkwoord « vasthouden aan » (een besluit) zou het, omwille van de gematigde betekenis van het woord, voor de ondervraagde moeilijker maken om de betekenissen van « ja » en « neen » te onderscheiden. Daarentegen is het werkwoord « intrekken » (van een besluit) extremer, gegeven dat een instantie veel tijd besteed heeft om tot een besluit te komen. Men kan verwachten dat een kleiner aantal ondervraagden « ja » zal zeggen tegen intrekken. Dit zou nog meer het geval zijn indien men het woord « vernietigen » zou gebruiken. Het zullen wel de fervente tegenstanders zijn die « ja » zullen antwoorden, terwijl een grotere groep geneigd zal zijn om « neen » te antwoorden B. Holleman, *o.c.*, 2000, blz. 214-215.

([83]) A.N. Oppenheim, *Questionnaire design and attitude measurement*. London, Heinemann, 1966, blz. 56-57, 1115.

manière plus générale, en fonction des verbes utilisés dans la formulation de la question (limiter/ libéraliser, approuver/désapprouver, cesser/poursuivre, maintenir/ annuler, conserver/rapporter, conserver/révoquer, etc.) La répartition des réponses fournies pourra varier substantiellement selon la signification que la personne interrogée donne en termes d'extrémité. Qui décide des verbes qui seront choisis ([82]) ?

f. Un sixième problème, mieux connu, en rapport avec la formulation de la question est la combinaison de plusieurs thèmes sur lesquels il faut prendre attitude dans une seule et même question. Ce problème n'est pas caractéristique des questions à choix, mais des questions auxquelles il convient de répondre par l'expression d'une opinion, même si le problème se pose plus particulièrement pour les questions à choix, dès lors que le choix est orienté dans une direction donnée. La littérature spécialisée parle de « *double barreled questions* », qu'il conviendrait d'éviter à tout prix ([83]). La littérature relative aux référendums parle de « *l'unité du sujet* ». La raison pour laquelle est rejetée la combinaison de plusieurs sujets dans une seule question est simple. Lorsque la réponse est « oui », on ne sait pour lequel des deux sujets (ou plus) le participant opte. C'est précisément la raison pour laquelle on se sert de cette ambiguïté. Une mesure très acceptable destinée à focaliser l'attention est associée à une mesure moins attrayante que l'on envisage, ce dans le but que cette dernière obtienne le soutien d'un plus grand nombre de participants. Le participant n'a en effet pas la possibilité de répondre « oui » à une partie de la question et « non » à l'autre, dès lors que le choix porte sur l'intégralité de la ques-

([82]) Holleman a appliqué les résultats de son étude à un référendum correctif organisé à Amsterdam à propos d'une décision communale concernant un trajet de tram. Les verbes (*qualifiers*) utilisés dans la formulation complexe de la question de ce référendum sont « s'en tenir à » et « maintenir » (Pouvez-vous marquer votre accord/ ne pouvez-vous pas marquer votre accord sur la décision du conseil de s'en tenir à sa décision du 21 avril 1993 (*Gemeenteblad,* sect. 1, p. 10057) concernant le maintien du site propre pour un tracé de tram au travers du *Vrije Geer* en direction du *Middelvedsche Akerpolder*. Accord sur cette décision du conseil/ pas d'accord sur cette décision du conseil). L'utilisation du verbe « s'en tenir à » (une décision) fait que, en raison de la signification modérée du terme, il est plus difficile pour la personne interrogée de distinguer les significations de « oui » et « non ». En revanche, le verbe « rapporter » (une décision) est une donnée plus extrême d'où il ressort qu'il a fallu beaucoup de temps à une instance pour prendre une décision. On peut s'attendre à ce qu'un nombre plus restreint de personnes interrogées répondent « oui » contre l'option de rapporter la décision. Ce nombre serait encore plus restreint si l'on utilisait le verbe « annuler ». Ce seront les adversaires les plus convaincus qui répondront « oui », tandis qu'un groupe plus important aura tendance à répondre « non ». B. Holleman, *o.c.*, 2000, pp. 214-215.

([83]) A.N. Oppenheim, *Questionnaire design and attitude measurement*, London, Heinemann, 1966, pp. 56-57, 1115.

vraag »), wordt daar vaak tegen gezondigd ([84]). Het werk van Gilhuis bevat een aantal voorbeelden van vragen met meervoudige onderwerpen in referenda ([85]). Uitzonderlijk zou men kunnen instemmen met meerdere onderwerpen in geval deze inherent samen horen en een *eenheid van materie* vormen. Dat is trouwens een regel die in Zwitserland geldt ([86]). Volgens sommigen is van eenheid van materie sprake indien het gaat om twee of meer middelen gericht op het bereiken van éénzelfde doel. Anderen manen tot een grote voorzichtigheid aan en spreken van eenheid van materie indien het gaat over één middel gericht op één doel ([87]). Er zou eveneens van eenheid van materie sprake zijn indien de politieke coherentie het wenselijk maakt dat twee voorstellen samen worden aangenomen ([88]).

g. Over de beïnvloeding van de ondervraagde door het *gebruik van suggestieve woorden in de vraagtekst en de antwoordalternatieven*, bestaat een zeer uitgebreide onderzoeksliteratuur. Wij zullen ons beperken tot de hoofdlijnen en tot die aspecten die mogelijks van belang kunnen zijn bij volksraadplegingen of referenda voorzover deze nog niet werden vermeld. Men kan door *overtuigingskracht in de vraagstelling* de deelnemers aan een raadpleging in een bepaalde richting sturen. Dit ge-

([84]) Laten we echter een meer recent voorbeeld geven van zo'n vraag in de raadpleging over het Copernicusplan : « *De overheid wil de meest bekwame medewerkers aantrekken voor deze topfuncties en moet deze topfuncties openstellen voor kandidaten van binnen en buiten de administratie.* » (de antwoordmogelijkheden : helemaal akkoord, akkoord, geen mening, niet akkoord, helemaal niet akkoord). Het gaat hier om twee verschillende uitspraken waarmee de ondervraagde al of niet akkoord kan gaan : (A) aanwerven van de meest bekwame medewerkers; (B) aanwerven van kandidaten van binnen en buiten de administratie. Men kan zich moeilijk voorstellen dat iemand niet akkoord zou gaan met A, en bijgevolg is het effect van deze verwoording voorspelbaar : het aantal antwoorden « (helemaal) akkoord » wordt opgedreven. Dit voorbeeld maakt echter ook duidelijk dat het niet steeds eenvoudig is om na te gaan of er wel twee of meer onderwerpen zijn. Laten we de vraag even aanpassen in een vorm die op het eerste zicht correct is : « De overheid wil deze topfuncties openstellen voor de meest bekwame kandidaten van binnen en van buiten de administratie. ». Hier is inderdaad slechts sprake van één attitudeobject, maar door het gebruik van een adjectief « meest bekwame » worden de antwoorden evenzeer in de gewenste richting geduwd.

([85]) P.C. Gilhuis, *o.c.*, 1981, 274-275.

([86]) Zie hiervoor : G. De Geest, *o.c.*, 1986, blz. 10.

([87]) *Ibid.*, blz. 10.

([88]) In de studie van De Geest worden op een formele wijze de voorwaarden gesteld om in dit geval aan het criterium « eenheid van materie » te voldoen. Neem twee voorstellen A en B, ieder met de antwoordalternatieven « akkoord » (A1 en B1) en « niet akkoord » (A2 en B2). Er is sprake van eenheid van materie indien A1 en B2 in de praktijk niet mogelijk zijn of indien de keuze tussen B1 en B2 bij een doorslaggevend aantal deelnemers afhankelijk is van de uitslag met betrekking tot A1 en A2. Voor verdere uitleg van dit eerder complex vraagstuk verwijzen we naar G. De Geest, *o.c.*, 1986, blz. 11.

tion. Même s'il s'agit en l'occurrence d'une des règles les plus indiscutables (« *un seul sujet par question* »), elle est souvent violée ([84]). Les travaux de Gilhuis contiennent un certain nombre d'exemples de questions portant sur plusieurs sujets posés dans le cadre de référendums ([85]). À titre exceptionnel, on pourrait accepter qu'une question porte sur plusieurs sujets dans le cas où ceux-ci sont liés et forment une *unité de matière.* Cette règle est du reste d'application en Suisse ([86]). D'aucuns estiment qu'il y a unité de matière lorsqu'il s'agit d'un ou de plusieurs moyens axés sur la poursuite d'un seul et même objectif. D'autres appellent à une grande prudence et parlent d'unité de matière lorsqu'il s'agit d'un seul moyen axé sur un seul objectif ([87]). Il pourrait également être question d'unité de matière lorsque, pour des raisons de cohérence politique, il est préférable que deux propositions soient adoptés conjointement ([88]).

g. Il existe une abondante littérature en matière de recherche sur la manière d'influencer les personnes interrogées en *utilisant des mots suggestifs dans le texte de la question et dans les options proposées*. Nous nous limiterons à l'essentiel et aux aspects qui peuvent avoir leur importance dans le cadre de consultations populaires ou de référendums, dans la mesure où il n'en a pas encore été fait mention. En faisant preuve de *persuasion dans la formulation de la question*, il est possible

([84]) Citons toutefois un exemple plus récent de ce type de question figurant dans le plan Copernic : « *L'administration publique veut attirer les collaborateurs les plus compétents pour ces fonctions dirigeantes et doit s'ouvrir aux candidats tant internes qu'externes* » (réponses possibles : « tout à fait d'accord », « d'accord », « sans opinion », « pas d'accord », « pas du tout d'accord »). Il s'agit de deux énoncés différents sur lesquels le participant peut ou non marquer son accord : (A) attirer les collaborateurs les plus compétents; (B) attirer des candidats internes et externes. On peut difficilement imaginer que quelqu'un ne marque pas son accord sur l'énoncé A, l'effet de cette formulation étant dès lors prévisible : le nombre de réponses « (tout à fait) d'accord » est gonflé. Cet exemple montre également il n'est pas toujours aisé de déterminer si la question porte sur deux ou plusieurs sujets. Reformulons la question sous une forme, à première vue, correcte : « L'administration veut ouvrir ces hautes fonctions aux candidats les plus compétents tant internes qu'externes ». Il n'y a effectivement qu'un thème sur lequel il faut prendre attitude, mais l'utilisation des mots « les plus compétents » oriente également les réponses dans la direction souhaitée.

([85]) P.C. Gilhuis, *o.c.*, 1981, pp. 274-275.

([86]) Voir : G. De Geest, *op.cit.*, 1986, p. 10.

([87]) *Ibid.*, p. 10.

([88]) L'étude de De Geest fixe de façon formelle les conditions requises pour satisfaire en l'occurrence au critère « d'unité de matière ». Prenons deux propositions A et B, auxquelles il peut être répondu « d'accord » (A1 et B1) ou « pas d'accord » (A2 et B2). Il y a unité de matière si A1 et B2 ne sont pas possibles dans la pratique ou si, pour un nombre prépondérant de participants, le choix entre B1 ou B2 est fonction du résultat obtenu pour A1 et A2. Pour plus de détails au sujet de cette question relativement complexe, nous renvoyons à G. De Geest, *o.c.* 1986, p. 11.

beurt door argumenten in de vragen op te nemen, door gekleurde informatie in de inleiding op de vraag of door onevenwichtigheid in de vraagformulering of in de antwoordschaal. In het geval van meerkeuzevragen kan men bovendien *impliciet informatie* in de antwoordschalen opnemen waardoor het antwoord van de ondervraagde in een bepaalde richting wordt gestuurd. Dergelijke manipulaties kunnen gemakkelijk verschillen van méér dan 10 %-punten in de antwoordverdelingen teweegbrengen. Er zijn gevallen bekend waarbij een meerderheid een minderheid wordt, en omgekeerd ([89]).

h. Het *referentiekader* dat de deelnemer gebruikt, is van groot belang bij het beantwoorden van een keuzevraag. In de recente literatuur wordt erop gewezen dat de keuze zal afhangen van de overwegingen die de ondervraagde in gedachten heeft op het moment van de keuze. Dat is trouwens een reden waarom opinies (keuzen) zo vaak wijzigen indien men kort na elkaar meerdere peilingen houdt ([90]). Deze overwegingen worden niet alleen levendig gemaakt door een informatiecampagne in de media, maar ook door de context van de vraag, dat wil zeggen voorafgaande vragen en antwoorden ([91]). Voorafgaande vragen en antwoorden kunnen de betekenis van een volgende vraag wijzigen of de aandacht van de respondent aanscherpen. Het antwoord op een vraag kan dan in contrast of in overeenstemming met de vorige vragen worden geformuleerd. Dit effect op de antwoorden kan in volksraadplegingen vooral optreden indien meerdere vragen samen worden voorgelegd. Maar ook in de inleiding op de vraag kunnen sturende elementen aanwezig zijn ([92]).

i. Naast deze invloeden vanuit de vraagstelling op de keuze van de antwoorden, is ook sprake van zogenaamde *response sets* (of stijlen). Een *response set* wordt omschreven als om het even welke geneigdheid van een persoon om systematisch op een andere manier op vragen te antwoorden dan hij of zij zou doen wanneer dezelfde inhoud zou aangeboden worden in een andere vorm ([93]). De bekende *response sets* zijn :

([89]) Zie bijvoorbeeld : J. Billiet, « Opiniepeiling of manipulatie van de publieke opinie ? », *Intermediair*, nr 2, 20 januari 1984, 1984, blz. 3-7.

([90]) Zie : J.R. Zaller, *The nature and origins of mass opinion,* Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

([91]) Zie hiervoor : N. Schwarz en S. Sudman (eds.), *Context effects in social and psychological research*. New York, Springer, 1992.

([92]) Zie : J. Billiet, *o.c.*, 2000, blz. 256-263.

([93]) L.J. Cronbach, « Response sets and test validity », *Educational and Psychological Measurements*, vol. 6, 1946, blz. 475-494.

d'orienter dans des directions déterminées les réponses des participants à une consultation. Cela peut se faire en introduisant des arguments dans les questions, en insérant une information partiale dans l'introduction à la question ou en créant un déséquilibre dans la formulation de la question ou dans l'échelle de réponse. S'il s'agit de questions à choix multiples, on peut en outre introduire *des informations implicites* dans les échelles de réponse et orienter ainsi la réponse de la personne interrogée dans une certaine direction. De telles manipulations peuvent facilement provoquer des différences de plus de dix pour cent dans les répartitions des réponses. On connaît des cas où la minorité devient majorité et vice-versa ([89]).

h. Le *cadre de référence* qu'utilise le participant à la consultation est très important pour ce qui est de la réponse à une question à choix multiple. Dans la littérature récente, il est souligné que le choix dépendra des considérations que la personne interrogée a en tête au moment du choix. C'est du reste une raison pour laquelle les opinions (choix) divergent souvent lorsque l'on organise plusieurs sondages à des dates très rapprochées ([90]). Ces considérations sont non seulement suscitées par une campagne d'information dans les médias, mais elles découlent également du contexte de la question, c'est-à-dire des questions et réponses qui précèdent ([91]). Les questions et les réponses qui précèdent peuvent modifier la signification d'une question suivante ou aiguiser l'attention de la personne interrogée. La réponse à une question peut alors contraster ou concorder avec les questions précédentes. Dans le cadre des consultations populaires, cette incidence sur les réponses peut se manifester si plusieurs questions sont présentées ensemble. Mais le texte introductif de la question peut également contenir des éléments susceptibles d'orienter la réponse ([92]).

i. Outre ces influences exercées par la formulation de la question sur le choix des réponses, il faut également mentionner les *response sets* (styles). Un *response set* est défini comme n'importe quelle inclination d'une personne à répondre à des questions d'une manière systématiquement différente de ce qu'elle ferait si le même contenu était présenté sous une autre forme ([93]). Parmi les *response sets* les plus connus, on peut citer : la ten-

([89]) Voir, par exemple, J. Billiet, « opiniepeiling of manipulatie van de publieke opinie ? », *Intermediair*, n° 2, 20 janvier 1984, 1984, pp. 3-7.

([90]) Voir : J. R. Zaller, *The nature and origins of mass opinion.* Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

([91]) Voir à cet égard : N. Schwarz et S. Sudman (eds.), *Context Effects in Social and Psychological Measurements,* New York, Springer, 1992.

([92]) Voir : J. Billiet, *o.c.*, 2000, pp. 256-263.

([93]) L. J. Cronbach, « Response sets and test validity », *Educational and Psychological Measurements*, vol. 6, 1946, pp. 475-494.

de tendens om het overal mee eens te zijn (de zogenaamde « ja-zeggers » of instemmingtendens ([94])), de tendens om sociaal wenselijk te antwoorden, om het antwoord af te stemmen op een geïnternaliseerde sociale norm, of om een goede indruk te geven aan de interviewer; de neiging om steeds dezelfde keuze te maken bij het beantwoorden van sets van uitspraken of vragen (bijvoorbeeld steeds het middenalternatief of de extremen kiezen, de keuze te maken bovenaan of onderaan een lijst) ([95]). Het eerste, de tendens tot instemming, komt voor indien de vraag van die vorm is dat zij een « eens », « akkoord » of « ja » onder de antwoordalternatieven heeft, en daarom lijkt deze stijl niet uit te sluiten bij de keuzevragen in volksraadplegingen of referendums. Als dit verschijnsel zou voorkomen bij volksraadplegingen, iets waaraan wijzelf niet twijfelen, dan is het effect ervan in elk geval beperkt. Onderzoek wijst immers uit dat in Westerse culturen het aantal respondenten dat de neiging tot instemmen vertoont tussen 5 % tot 10 % kan worden geschat, maar het is wel zo dat dit meer voorkomt bij ouderen en lager geschoolden ([96]).

3. **Hoe ernstig zijn deze vertekeningen ?**

Verscheidene van de bovenvermelde effecten van de vraagstelling werden vastgesteld in referenda en volksraadplegingen. Andere effecten werden daar nog niet vastgesteld aangezien referenda geen voorwerp zijn van experimenteel onderzoek. Ze werden wel gevonden in opiniepeilingen, zowel bij expliciet opgezette experimenten als bij volstrekt vergelijkbare peilingen in de alge-

([94]) Zie onder meer : L.J. Cronbach, « Studies of acquiescence as a factor in the true-false test », *Journal of Educational Psychology*, vol. 33, 1942, blz. 401-415; J. Martin, *« Acquiescence : measurement and theory »*, *British Journal of Social and Clinical Psychology*, vol. 3, 1964, blz. 316-225. Meer recent : H. Herk, *Equivalence in a cross-cultural context : Methodological and empirical issues in marketing research* (PhD thesis), Tilburg, Tilburg University, 2000.

([95]) L.J. Cronbach, *o.c.*, 1946, blz. 475-494; L.J. Cronbach, « Further evidence on response sets and test design », *Educational and Psychological Measurement*, vol. 10, 1950, blz. 3-31. Wat het kiezen bovenaan of onderaan een lijst aangaat, werd deze antwoordset gesignaleerd met betrekking tot het elektronisch stemmen (*De Morgen*, 20 mei 2000 : verslag van onderzoek verricht aan VUB).

([96]) Zie hiervoor : J. Billiet. en J. McKee McClendon, « Modeling acquiescence in maesurement models for two balanced sets of items », *Structural Equation Modeling. An Interdisciplinary Journal*, vol. 7 (4), 2000, blz. 608-629.

dance qui consiste à être d'accord avec tout (la tendance d'acquiescement ([94])), la tendance à répondre comme le souhaite la société, à conformer la réponse à une norme sociale internalisée, ou à répondre de manière à faire bonne impression sur l'intervieweur; la tendance qui consiste à toujours opérer le même choix lorsqu'on répond à des séries d'affirmations ou de questions (par exemple, toujours choisir la solution du milieu ou les extrêmes, toujours porter son choix au haut ou au bas d'une liste ([95]). Le premier style cité, la tendance à l'acquiescement, s'observe si la question est formulée de manière telle qu'elle comporte « d'accord » ou « oui » parmi les possibilités de réponse; aussi ce style ne semble-t-il pas pouvoir être exclu pour les questions comportant un choix posées lors de consultations populaires ou de référendums. Si ce phénomène devait se produire lors des consultations populaires, ce dont nous ne doutons pas, son effet serait en tout cas limité. Des enquêtes ont en effet montré que le nombre de répondants présentant une tendance à l'acquiescement peut être estimé entre 5 % et 10 % dans les cultures occidentales; il faut toutefois reconnaître que ce phénomène s'observe davantage chez les personnes âgées et chez celles dont le niveau d'instruction est faible ([96]).

3. **Quelle est l'ampleur de ces distorsions ?**

Plusieurs des effets précités de la formulation de la question ont été constatés lors de référendums et de consultations populaires. D'autres effets n'ont pas encore été constatés, étant donné que les référendums ne font pas l'objet de recherches expérimentales. Ces effets ont cependant été constatés dans le cadre de sondages d'opinion, tant dans le cadre d'expériences mi-

([94]) Voir notamment : L.J. Cronbach, « Studies of acquiescence as a factor in the true-false test », *Journal of Educational Psychology*, vol. 33, 1942, pp. 401-415; J. Martin, *Acquiescence : measurement and theory. British Journal of Social and Clinical Psychology,* vol. 3, 1964, pp. 316-225. Plus récemment : H. Herk, *Equivalence in a cross-cultural context : Methodological and empirical issues in marketing research* (thèse PhD), Tilburg, Tilburg university, 2000.

([95]) L. J. Cronbach, *o.c.*, 1946, pp. 475-494; L.J. Cronbach, *Further evidence on response sets and test design. Educational and Psychological Measurement*, vol. 10, 1950, pp. 3-31. Le style de réponse consistant à choisir le choix au haut ou le bas d'une liste a été signalé dans le cadre du vote électronique (*De Morgen*, 20 mai 2000 : compte rendu de recherches réalisées à la VUB).

([96]) Voir à ce sujet : J. Billiet et J. McKee McClendon, « Modeling acquiescence in measurement models for two balanced sets of items ». *Structural Equation Modeling. An Interdisciplinary Journal*, Vol. 7 (4), 2000, pp. 608-629.

mene bevolking ([97]). *Spelen deze effecten ook een rol bij referenda en volksraadplegingen, en zo ja, wat is het belang ervan ?* Is de omvang van die aard dat ze de uitslag grondig kunnen vertekenen ? Om die vraag te beantwoorden, moeten we nagaan in hoeverre een referendum of een volksraadpleging met een opiniepeiling kan worden vergeleken.

Voortgaande op de onderzoeksliteratuur over effecten van de vraagverwoording kan men redelijkerwijze aannemen dat zulke effecten groter zijn bij peilingen omdat de ondervraagden daar weinig bij het onderwerp betrokken zijn, over weinig informatie beschikken en soms geen uitgesproken mening hebben. Uit onderzoek is geweten dat ondervraagden die een zwakke attitude hebben met betrekking tot een onderwerp (er weinig bij betrokken zijn) vaker onbetrouwbare antwoorden geven ([98]). In dezelfde lijn wordt gevonden dat hoger opgeleiden meer betrouwbare antwoorden geven en minder gevoelig zijn voor *response* effecten, omdat hun interesse voor allerhande politieke onderwerpen doorgaans groter is. De mate waarin ondervraagden bij een onderwerp betrokken zijn (sterke attitude) bepaalt sterk het zoeken naar nieuwe informatie over het onderwerp ([99]). Er werd ook gevonden dat de effecten van de vraagverwoording groter zijn naarmate het bevraagde onderwerp complexer is ([100])

([97]) Zo stelt men bijvoorbeeld in twee peilingen door hetzelfde bureau in Vlaanderen in 1999 op een aantal een verschil van gemiddeld vijftien procentpunten vast wat het vertrouwen in het parlement, het gerecht, de administratie en de politie aangaat. Het verschil is toe te schrijven aan een verschil in de antwoordschaal, namelijk de al of niet aanwezigheid van een neutraal middenalternatief in de antwoordschaal. Zo heeft in de ene peiling 17,3 % van de ondervraagden zeer veel of veel vertrouwen in het parlement; in de andere studie is dat 30,5 %. Zie : Vrind, *Vlaamse regionale indicatoren,* Brussel, 1999, APS, blz. 20 en het *Europees Waardeonderzoek*, 1999.

([98]) Zie hiervoor onder meer : J. Billiet, H. Waege en M. Swyngedouw, *Attitude strength and response stability of a quasi-balanced political alienation scale in a panel study. Paper presented at the expert conference « No opinion, instability and change in public opinion research »*, Amsterdam, 6-8 oktober, 1997, 20 blz. *(accepted for publication in a book on No-opinion and response stability, edited by W. Saris en P. Neijens)*; J. Curtise, *« Why methodology matters »*, in : Bridget Taylor en Katarina Thomson (eds.), *Understanding Change in Social Attitudes*, Aldershot, Dartmouth Pub. Co., 1996, blz. 131-149; G. Evans en A. Heath, « The measurement of left-right and libertarian-authoritarian values : a comparison of balanced and unbalanced scales », *Quality and Quantity*, 1995, blz. 191-206.

([99]) P. Kriesi en D. Bütschi, *o.c.*, 1999, blz. 285.

([100]) B. Holleman, *o.c.*, blz.131-132.

ses sur pied dans un but explicite que lors de sondages tout à fait comparables effectués dans l'ensemble de la population ([97]). *Ces effets jouent-ils également un rôle lors de référendums et de consultations populaires et, dans l'affirmative, quelle en est l'importance ?* Ces effets ont-ils une ampleur telle qu'ils puissent fausser complètement les résultats ? Pour répondre à cette question, il faut examiner dans quelle mesure un référendum ou une consultation populaire peuvent être comparés avec un sondage d'opinion.

Si l'on en croit la littérature scientifique concernant les effets de la formulation de la question, l'on peut raisonnablement estimer que ces effets sont plus importants lors de sondages, étant donné que les personnes interrogées ne sont guère concernées par la problématique, n'ont pas beaucoup d'informations et n'ont parfois pas d'opinion tranchée. Il est ressorti de certaines études que les personnes interrogées qui ont une attitude distante vis-à-vis d'une problématique (ne sont guère concernées par celle-ci) donnent plus souvent des réponses sujettes à caution ([98]). Dans la même optique, il a été constaté que les personnes plus scolarisées donnent des réponses plus fiables et sont moins sensibles aux *response effects*, étant donné qu'elles s'intéressent généralement plus à toutes sortes de thèmes politiques. La mesure dans laquelle les personnes interrogées sont concernées par une problématique (attitude forte) est très déterminante en ce qui concerne la recherche de nouvelles informations ([99]). Il a également été constaté que les effets de la formulation de la question sont plus importants à mesure que les thèmes du référendum se complexifient ([100]).

([97]) C'est ainsi que l'on observe par exemple dans deux sondages effectués par le même bureau en Flandre en 1999 une différence de quinze pour cent en moyenne en ce qui concerne la confiance dans le parlement, la justice, l'administration et la police. Cette différence est imputable à une différence au niveau de l'éventail de réponses, à savoir à la présence ou non d'une alternative médiane neutre dans l'éventail de réponses. C'est ainsi que, dans l'un des sondages d'opinion, 17,3 % des personnes interrogées ont une très grande ou une grande confiance dans le parlement, alors que dans une autre étude, ce pourcentage s'élève à 30,5 %. Voir : Vrind, *Vlaamse Regionale Indicatoren,* Bruxelles, APS, p. 20 et l'*Europees Waardeonderzoek*, 1999.

([98]) Voir à cet effet notamment J. Billiet, H. Waege et M. Swyngedouw, *Attitude strength and response stability of a quasi-balanced political alienation scale in a panel study. Paper presented at the expert Conference « No opinion, instability and change in public opinion research ».* Amsterdam, Octobre 6-8, 20 p. *(accepted for publication in a book on No-opinion and response stability, edited by W. Saris et P. Neijens)*; J. Curtise, « Why methodology matters ». Pp. 131-149 in Bridget Taylor et Katarina Thomson (Eds.), *Understanding Change in Social Attitudes.* Aldershot, Dartmouth Pub. Co., 1996, pp. 131-149; G. Evans, & A. Heath, « The measurement of left-rigth and libertarian-authoritarian values : a comparison of balanced and unbalanced scales ». *Quality and Quantity,* 1995, pp.191-206.

([99]) P. Kriesi & D. Bütschi, *o.c.*, 1999, p. 285.

([100]) B. Holleman, *o.c.*, pp. 131-132.

In de wetenschappelijke literatuur over referendums wordt beweerd dat, in vergelijking met de verkiezing van kandidaten bij verkiezingen, de deelnemers in een referendum beter geïnformeerd en meer gesofisticeerd zijn ([101]). Natuurlijk moet hier onmiddellijk bij worden gezegd dat dit niet alleen omwille van de informatiecampagne is, maar ook omdat de uitval van lager geschoolden bij referendums doorgaans nog groter is dan bij kandidaat-verkiezingen. Wie weinig op de hoogte is of wie geen uitgesproken opinie heeft, haakt vlugger af ([102]).

Onderzoek met behulp van opiniepeilingen toont ook aan dat de deelnemers bij een referendum tijdens de campagne veel meer van opinie veranderen dan bij verkiezingen voor kandidaten ([103]). Uit een zeer grondig onderzoek naar de opinie ten opzichte van maatregelen met betrekking tot het milieu in Zwitserland, blijken deze opinieveranderingen samen te gaan met enerzijds de sterkte van de opinie (sterke mate van betrokkenheid bij het onderwerp) en anderzijds de positie die oorspronkelijk werd ingenomen (voor of -tegenstander) ([104]). Er werd ook gevonden dat de campagnes tijdens een referendum niet alleen bijdragen tot het uitklaren van de opinie bij degenen die bij het onderwerp betrokken zijn. Ze leiden ook tot een vermindering van het aantal burgers zonder opinie. Maar bij degenen die een zwakke opinie hebben (weinig bij het onderwerp betrokken), kunnen de campagnes ook leiden tot grotere onzekerheid ([105]).

Naast het argument dat de burgers de kans krijgen om goed geïnformeerd te worden via de campagne, wordt echter ook aangevoerd dat de deelnemers aan een volksraadpleging een cognitieve handicap hebben die men bij de verkiezingen voor kandidaten niet heeft. Bij de verkiezing van vertegenwoordigers staat het label van de partij boven aan een lijst. Dit is een cognitief hulpmiddel bij het bepalen van de keuze omdat via dit label een associatie, een (eventuele) verbondenheid met een politieke familie tot stand komt ([106]). Daardoor is de keuze

([101]) D.B. Magleby, *o.c.*, 1984, blz. 141-144; Th. Cronin, *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall,* Cambridge Mass., Harvard University Press, 1989, blz. 70-77.

([102]) D. Butler en A. Ranney, *o.c.*, 1994, blz. 16-17; D.B. Magleby, « *Direct legislation in the American States* », in D. Butler en A. Ranney (eds.), *o.c.*, 1995, blz. 242-252.

([103]) D.B. Magleby, *o.c.*, 1994, blz. 249-250.

([104]) P. Kriesi en D. Bütschi, *Opinion formation and change. The case of the Swiss policy against air pollution caused by cars,* Department of Political Science, University of Geneva (onderzoeksrapport), 1999, blz. 161. In dit onderzoek varieert het aantal respondenten met een stabiele opinie tussen 40 % en 65 %.

([105]) *Ibid.*, blz. 286-287.

([106]) In een aantal gevallen wordt natuurlijk gekozen omwille van de gewoonte en traditie, met name 13 % van de deelnemers in 1995. Dat is evenveel als omwille van de opvoeding of identificatie. Zie : M. Swyngedouw, M. R. Beerten en J. Billiet, *Les motivations électorales en Flandre,* 21 mei 1995, *Courrier Hebdomadaire CRISP,* nr 1557, 1997, blz. 15.

La littérature scientifique concernant les référendums affirme que par rapport aux personnes qui prennent part à l'élection de candidats, les personnes qui participent à un référendum sont mieux informées et plus *sophistiquées* ([101]). Il convient évidemment d'ajouter d'emblée que cela ne s'explique pas seulement par le fait qu'une campagne d'information a été menée, mais également par le fait que le taux d'abstention de personnes moins scolarisées est généralement encore plus important lors de référendums que lors de l'élection de candidats. Celui qui n'est guère informé ou n'a pas d'opinion tranchée décroche plus facilement ([102]).

Des études effectuées à l'aide de sondages d'opinion montrent que les personnes participant à un référendum changent beaucoup plus d'opinion au cours de la campagne que celles qui prennent part à l'élection de candidats ([103]). Il ressort d'une étude très approfondie relative à l'opinion des Suisses vis-à-vis de mesures environnementales que ces changements d'opinion vont de pair avec la force de l'opinion (le fait d'être très concerné par la problématique) et avec la position prise initialement (partisan ou adversaire) ([104]). Il a également été constaté que les campagnes organisées au cours de référendums contribuent à forger l'opinion de ceux qui sont concernés par la problématique. Elles contribuent également à réduire le nombre de citoyens sans opinion. Mais, elles peuvent aussi contribuer à accroître l'incertitude de ceux qui ont une opinion peu tranchée (qui ne sont guère concernés par la problématique) ([105]).

À ceux qui font observer que la campagne permet aux citoyens de bien s'informer, d'aucuns rétorquent que les participants à une consultation populaire ont un handicap cognitif qui n'existe pas dans le cas d'élections de candidats. Lors de l'élection de mandataires, le label du parti figure au-dessus de la liste. Il s'agit là d'un moyen cognitif qui facilite le choix, étant donné que ce label établit une association et un attachement (éventuel) à une famille politique ([106]). Cela facilite le choix pour l'électeur dans la mesure où il s'associe à un parti. Les électeurs

([101]) D.B. Magleby, *o.c.,* 1984, pp. 141-144; Th. Cronin*, Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall,* Cambridge Mass, Harvard University Press, 1989, pp. 70-77.

([102]) D. Butler et A. Ranney, *o.c.*, 1994, pp. 16-17; D.B. Magleby, « Direct legislation in the American States », 1994, pp. 218-257 in : D. Butler et A. Ranney, (eds.), *o.c.*, 1995, pp. 242-252.

([103]) D.B. Magleby, *o.c.,* 1994, pp. 249-250.

([104]) P. Kriesi et D. Bütschi, *Opinion formation and change. The case of the Swiss policy against air pollution caused by cars.* « Department of Political Science, University of Geneva » (rapport d'étude), 1999, p. 161. Dans cette étude, le nombre de personnes interrogées ayant une opinion stable varie entre 40 % et 65 %.

([105]) *Ibid.*, pp. 286-287.

([106]) Dans un certain nombre de cas, les participants choisissent évidemment en fonction de l'habitude et de la tradition, comme 13 % des participants en 1995. Mais ce choix est tout autant lié à l'éducation ou à l'identification. Voir : Swyngedouw, M., Beerten, R. et Billiet, J. (1997), Les motivations électorales en Flandre, 21 mai 1995, *Courrier hebdomadaire CRISP,* n° 1557, 1997, p. 15.

van de kiezer gemakkelijker in de mate dat hij of zij zich met een partij associeert. Ook gaat een zeker appèl uit van herkenbare (politieke) figuren, iets wat geheel ontbreekt in een referendum ([107]). Het kan wel zijn dat groeperingen en politieke partijen ten opzichte van de referendumvraag een standpunt hebben ingenomen, maar nergens is deze associatie aanwezig op het kiesformulier. De taak bij een volksraadpleging of referendum zou dus cognitief veel complexer zijn dan bij de verkiezing van vertegenwoordigers. Omwille van de besproken relatie tussen cognitieve complexiteit en het optreden van *response* effecten, zou men bijgevolg mogen verwachten dat alle vermelde effecten van de vraagstelling ook in referenda en volksraadplegingen optreden.

Voorstanders van directe democratie keren zich tegen het argument van de cognitieve complexiteit als dit impliciet als bedoeling zou hebben om te suggereren dat de burgers onbekwaam zijn voor volksraadplegingen. Bekeken vanuit het oogpunt van « onbekwaamheid » stellen zij dat dit veel meer geldt voor de verkiezing van vertegenwoordigers dan voor het kiezen van voorstellen bij een referendum. Het kiezen van kandidaten zou moeilijker zijn omdat de kiezer zich dan een oordeel moet vormen over het toekomstig gedrag en over de bekwaamheid van de kandidaten ([108]).

Als men « bekwaamheid » echter uitsluitend opvat als « cognitieve bekwaamheid », en niet als substantiële politieke bekwaamheid, dan heeft de kiezer bij een volksraadpleging in elk geval minder hulpmiddelen *(« cues »)* ter beschikking om tot een keuze te komen.

Naast het aspect van de cognitieve bekwaamheid die zowel bij een opiniepeiling als bij een volksraadpleging of referendum nodig is om een keuze te maken, kan men op enkele grondige verschillen wijzen die van aard zijn om te veronderstellen dat de effecten van een vraagstelling bij referendums en volksraadplegingen *kleiner* zijn dan bij opiniepeilingen.

1) Bij een opiniepeiling wordt men plots geconfronteerd met een vraag zonder dat men de tijd had om daarover na te denken of om informatie te zoeken die nuttig kan zijn bij het opmaken van een antwoord. Bij een volksraadpleging zijn de vragen die worden voorgelegd geruime tijd vooraf in omloop, er is een publieke discussie, er wordt informatie gegeven en de kiezer kan zich in discussie met significante anderen een opinie vormen. Ook zijn de opmaak van de vraag en de antwoordmogelijkheden vooraf bekend. De vorming van een opinie en zelfs het opmaken van het antwoord gebeurt dus vooraf. Enkel het neerschrijven van het antwoord heeft op het moment van de bevraging plaats. Het is zelfs zo

([107]) D.B. Magleby, *o.c.*, 1994, blz. 248-249.
([108]) J. Verhulst, *o.c.*, 1998, blz. 119.

sont également, en quelque sorte, sollicités par des personnalités (politiques) identifiables, ce qui fait totalement défaut dans un référendum ([107]). S'il se peut que des groupements ou des partis politiques aient pris position par rapport à la question posée dans le cadre du référendum, cette association ne figure nulle part sur le bulletin de vote. La tâche des participants serait dès lors beaucoup plus complexe, sur le plan cognitif, lors de consultations populaires ou de référendums que lors d'élections de mandataires. Eu égard à la relation entre la complexité cognitive et l'apparition de *response effects*, évoquée plus haut, on pourrait donc s'attendre à ce que tous les effets précités liés à la formulation de la question se manifestent également lors de référendums et de consultations populaires.

Les partisans de la démocratie directe rejettent l'argument de la complexité cognitive dès lors qu'il tendrait implicitement à suggérer que les citoyens n'auraient pas la capacité voulue pour prendre part à des consultations populaires. Ils font observer que l'argument de l'« incapacité » vaut bien davantage lorsqu'il s'agit d'élire des mandataires que lorsqu'il s'agit de voter pour des propositions lors d'un référendum. Il serait plus difficile de choisir des candidats parce que l'électeur doit se faire une opinion sur le comportement futur et sur la compétence des candidats ([108]).

Toutefois, si, par « capacité », on vise exclusivement la « capacité cognitive » et non la capacité politique substantielle, le participant à une consultation populaire dispose de moins de moyens *(« cues »)* susceptibles de l'aider à opérer un choix.

Outre le fait que la capacité cognitive est nécessaire pour opérer un choix aussi bien lors d'un sondage que d'une consultation populaire ou d'un référendum, on peut attirer l'attention sur quelques différences fondamentales qui sont de nature à faire supposer que l'incidence de la formulation de la question est *moins importante* dans le cas de consultations populaires ou de référendums que lors de sondages d'opinion.

1) Lors d'un sondage d'opinion, on est subitement confronté à une question sans avoir le temps d'y réfléchir ou de rechercher des informations qui pourraient s'avérer nécessaires pour formuler la réponse. Dans le cadre d'une consultation populaire, les questions proposées sont connues longtemps à l'avance, un débat de société s'engage, la population est informée et l'électeur peut se forger une opinion en discutant avec d'autres personnes représentatives. La présentation formelle de la question et les réponses possibles sont également connus. On se forme une opinion et on prépare même sa réponse avant la consultation proprement dite. Le jour de la consultation, on se limite à écrire sa réponse. Il est

([107]) D.B. Magleby, *o.c.*, 1994, pp. 248-249.
([108]) J. Verhulst, *o.c.*, 1998, p. 119.

dat mogelijke bronnen van misleiding in de vraagstelling vooraf kunnen opgemerkt en onder de aandacht van de deelnemers kunnen worden gebracht ([109]).

2) Vermoedelijk zal de deelnemer bij een volksraadpleging meer bedachtzaam zijn bij het neerschrijven van een antwoord dan dit bij een enquête het geval is. Het gaat immers niet zomaar om een vrijblijvend antwoord op een opinievraag maar over een act waar beleidsconsequenties aan verbonden zijn. Dit maakt dat de ondervraagde bij een volksraadpleging zich meer van de ernst van zijn antwoord bewust is.

Om die redenen mag men verwachten dat sommige *response* effecten minder kans hebben om op te treden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de vermelde *response sets*. Andere invloeden die werden behandeld bij de meerkeuzevragen en bij de « ja/neen » zijn ook voor referendumvragen van toepassing.

Hoe groot zijn de te verwachten effecten ? Vooraf is het nodig om een onderscheid te maken tussen systematische fouten (effecten) en toevallige fouten. Men moet ervan uitgaan dat een geobserveerde verdeling steeds het resultaat is van een onbekende « ware » verdeling in de bevolking en van systematische fouten en toevalsfouten. In het opinieonderzoek wordt gepoogd om via informatie over deze fouten de ware verdeling te schatten aan de hand van de geobserveerde verdeling ([110]).

Uit onderzoek met betrekking tot meetfouten in opinieonderzoek blijkt dat de toevallige en systematische meetfouten bij aparte items aanzienlijk qua omvang zijn. Verschillen van 10 %-punten tot 20 %-punten zijn niet uitzonderlijk. De stabiliteit van de antwoorden zoals deze worden gemeten via *test-retest* correlaties, is laag. Dit wijst erop dat nogal wat ondervraagden van de ene bevraging naar de andere hun antwoord wijzigen. Natuurlijk is dit niet helemaal toe te schrijven aan toevalsfouten (onbetrouwbaarheid) vermits werkelijke verandering en verschillen in het instrument niet helemaal uit te sluiten zijn. Het blijkt dat de stabiliteit aanzienlijk groter is bij hoger geschoolden en bij ondervraagden met een uitgesproken opinie en veel belangstelling voor het onderwerp, dan bij lager geschoolden en ondervraagden zonder uitgesproken opinie en met minder belangstelling. De stabiliteit is eveneens groter bij concrete onderwerpen die sterk in de belangstelling staan, bij onderwerpen waarmee de ondervraagde vertrouwd is en bij

([109]) G. De Geest, *o.c.*, 1986, blz. 13; zie ook : J. Verhulst, *o.c.*, 1998, blz. 136 in verband met het Belfort-referendum in Gent. Dankzij de campagne wisten de burgers wel degelijk hoe ze hun stem moesten uitbrengen ondanks de verwarrende vraagstelling waarbij de tegenstanders van de Belfort-parking « ja » moesten stemmen.

([110]) Zie hiervoor J. Billiet, *op cit.*, 2000, blz. 281-282.

même possible de déceler des éléments susceptibles d'orienter le résultat de la consultation et de les signaler à l'attention des participants ([109]).

2) Lors d'une consultation populaire, le participant sera sans doute plus circonspect lors de la rédaction de sa réponse que dans le cadre d'une enquête. Il ne s'agit en effet pas d'une simple réponse sans engagement à un sondage, mais d'un acte qui a des conséquences politiques. C'est la raison pour laquelle, lors d'une consultation populaire, les personnes interrogées sont plus conscientes de l'importance de leur réponse.

C'est la raison pour laquelle on peut prévoir que certains *response effects* auront moins de chances de survenir. Tel est, par exemple, le cas pour les *response sets* mentionnés. D'autres incidences traitées dans le cadre des questions à choix multiple et des questions auxquelles il convient de répondre par oui/non se retrouvent également dans les questions posées dans le cadre de référendums.

Quelle est l'ampleur des effets à prévoir ? Il convient tout d'abord de faire une distinction entre les erreurs systématiques (*effects*) et les erreurs fortuites. Il faut partir du principe que la répartition observée résulte toujours d'une répartition « réelle » inconnue, au sein de la population, d'erreurs systématiques et d'erreurs fortuites. Dans le cadre d'un sondage d'opinion, grâce aux informations concernant ces erreurs, on tente toujours d'évaluer la répartition réelle sur la base de la répartition observée ([110]).

Il ressort d'analyses au sujet d'erreurs de mesure dans les sondages d'opinion que les erreurs de mesure fortuites et systématiques en cas de sujets distincts sont nombreuses. Il n'est pas exceptionnel d'observer des écarts de 10 % à 20 %. La stabilité des réponses mesurées à l'aide des corrélations *test-retest* est faible. Cela signifie que de nombreux participants changent d'opinion d'un questionnement à l'autre. Il est clair que cela ne peut être attribué intégralement à des erreurs fortuites (absence de fiabilité), étant donné que de réels changements et différences ne sont pas tout à fait à exclure dans l'instrument. Il s'avère que la stabilité est nettement plus grande parmi les participants très qualifiés, ayant une opinion tranchée et un grand intérêt pour le sujet que parmi les participants peu qualifiés, sans opinion tranchée et témoignant de moins d'intérêt. La stabilité est également plus grande pour les sujets concrets suscitant un vif intérêt, dans le cas de sujets avec lesquels les participants sont familiarisés et dans le cas de

([109]) G. De Geest, *o.c.*, 1986, p. 13; voir également : J. Verhulst, *o.c.*, 1998, p. 136 concernant le Beffroi à Gand. Grâce à la campagne d'information, les citoyens savaient comment ils devaient voter en dépit du fait que la formulation de la question était tellement confuse que les opposants au parking du Beffroi devaient voter « oui ».

([110]) Voir à ce sujet J. Billiet, *o.c.*, 2000, pp. 281-282.

eenvoudige vragen, dan bij vage algemene onderwerpen en complexe vragen ([111]). Laten we even het mogelijk effect van toevallige en systematische fouten bekijken :

1) De vraagstelling in een volksraadpleging is doorgaans eenvoudiger wat de antwoordschaal aangaat (« ja » of « neen »). De antwoorden op zulke vragen zijn meer betrouwbaar dan antwoorden op langere en meer complexe antwoordschalen, maar toch kan ook hier onbetrouwbaarheid als gevolg van toevallige fouten, niet worden uitgesloten. Maar zelfs indien de onbetrouwbaarheid nog een pak groter zou zijn dan de 5 % die onderzoekers als zeer aanvaardbaar beschouwen dan is dit bij een volksraadpleging met een « ja/neen »-vraag niet zo problematisch omdat alleen de geaggregeerde gegevens van betekenis zijn (de globale verdeling van de antwoorden). De toevallig foute antwoorden op niveau van de individuen hebben vaak niet zoveel effect op de totale antwoordverdelingen. Als het werkelijk om onbetrouwbaarheid gaat, dan zijn de fouten immers toevallig, en dan is de kans dat deze optreden even groot voor elke waarde van de « ware » opinie (voor of tegen) ([112]). Indien de twee kampen ongeveer even groot zijn, dan heffen de fouten elkaar op. Indien de verdeling heel scheef is met veel meer voorstanders dan tegenstanders, dan zullen er méér zijn die fout « neen » antwoorden dan fout « ja », maar slechts in uitzonderlijke gevallen zal daardoor de uitslag wijzigen ([113]).

2) Anders is het natuurlijk gesteld met effecten van de vraagstelling die we hebben besproken. Hier gaat het steeds om invloeden die systematisch in de ene of andere richting gaan. In de mate dat het antwoord dat

questions simples que dans le cas de sujets vagues et généraux et de questions complexes ([111]). Examinons un instant l'incidence potentielle d'erreurs fortuites et systématiques :

1) Dans le cadre d'une consultation populaire, la formulation de la question est généralement plus simple en ce qui concerne l'échelle de réponse (« oui » ou « non »). Les réponses à ces questions sont plus fiables que les réponses figurant sur des échelles de réponses plus longues et plus complexes, même si une absence de fiabilité par suite d'erreurs fortuites ne peut être exclue. Toutefois, même si l'absence de fiabilité dépassait largement les 5 % très acceptables aux yeux des sondeurs, cela ne pose guère de problème dans le cas d'une consultation populaire à laquelle il convient de répondre par « oui/non » étant donné que seul l'ensemble des données est pertinent (la répartition globale des réponses). Les erreurs fortuites commises par les individus n'ont souvent guère d'incidence sur la répartition totale des réponses. Lorsqu'il s'agit véritablement d'absence de fiabilité, les erreurs sont en effet fortuites, et le risque de les voir survenir pour chaque valeur de l'opinion « réelle » (pour ou contre) est équivalent ([112]). Si les deux camps sont plus ou moins équivalents, les erreurs se neutralisent. Si la répartition est très inégale et que les défenseurs sont nettement plus nombreux que les opposants, les participants ayant répondu « non » par erreur seront plus nombreux que ceux qui auront répondu « oui » par erreur, mais il sera exceptionnel que cela modifie le résultat ([113]).

2) Il en va bien entendu tout autrement des effets de la formulation de la question que nous avons analysés. Dans ce cas, il s'agit toujours d'influences qui prennent systématiquement l'une ou l'autre direction. Si la réponse

([111]) Zie hiervoor J. Billiet, *o.c.*, 2000, blz. 250-251; J.R. Zaller, *op. cit*, 1992, blz. 31-34. In een panelstudie met vier golven in Zwitserland stelden Kriesi en Bütschi vast dat tussen 17 % (autovrije zone) en 27 % (CO_2 tax) van de ondervraagden twee tot drie keer van opinie wijzigden. In de periodes tussen de golven waren er echter meerdere evenementen in verband met het milieu, zoals onder meer een referendumcampagne, maar de onderzoekers nemen toch aan dat het in het geval van voortdurend veranderen voor een aanzienlijk deel om toevallige fouten gaat (onbetrouwbaarheid. Zie : P. Kriesi en D. Bütschi, *o.c.*, 1999, blz. 198-117.

([112]) Toevalsfouten zijn per definitie niet systematisch, en bijgevolg zijn ze onafhankelijk van de ware scores. Indien ze wel zouden samenhangen met de ware scores, dan zou er immers een systematiek insteken, en gaat het niet meer over toevalsfouten.

([113]) Laten we het voorbeeld nemen van een volksraadpleging met 100 000 deelnemers. Neem dat in de werkelijkheid 55 % voor de maatregel is en 45 % tegen, en veronderstel een betrekkelijk grote onbetrouwbaarheid van 20 %. In dat geval zal 20 % van de 55 000 voorstanders « neen » antwoorden (een foutief antwoord, dat is 11 000). Anderzijds zijn er bij de tegenstanders eveneens 20 % die « ja » antwoorden (dat is 9 000). Bijgevolg is de waargenomen uitslag 53 000 versus 47 000, dit is 53 % versus 47 %. Het maakt dus geen verschil voor de politieke betekenis van de uitslag.

([111]) Voir J. Billiet, *o.c.*, 2000, blz. 250-251; J.R. Zaller, *o.c.*, 1992, pp. 31-34. Dans une étude de panel comptant quatre vagues réalisée en Suisse, Kriesi et Bütschi ont constaté que 17 % (zone piétonne) à 27 % (taxe CO_2) des participants ont changé trois à quatre fois d'opinion. Entre les vagues, plusieurs événements s'étaient toutefois produits dans le domaine de l'environnement, tels qu'une campagne relative au référendum, mais les sondeurs estiment néanmoins qu'en cas de changement incessant, il s'agit pour une grande part d'erreurs fortuites (absence de fiabilité. Voir : P. Kriesi et D. Bütschi, *o.c.*, 1999, pp. 198-117.

([112]) Par définition, les erreurs fortuites ne sont pas systématiques et elles sont par conséquent indépendantes des résultats réels. S'il existait une corrélation entre les erreurs fortuites et les résultats réels, cela traduirait un systématisme et il ne s'agirait plus d'erreurs fortuites.

([113]) Prenons l'exemple d'une consultation populaire comptant 100 000 participants. Imaginons qu'en réalité 55 % des participants soient favorables à la mesure et 45 % opposés, et supposons une absence de fiabilité relativement importante de 20 %. Dans ce cas, 20 % des 55 000 défenseurs de la mesure répondront « non » (par erreur, soit 11 000). D'autre part, 20 % des opposants répondront « oui » par erreur (soit 9 000). Le résultat observé se présentera donc comme suit 53 000 contre 47 000, soit 53 % contre 47 %. Cela n'a donc aucune incidence sur la signification politique du résultat.

de ondervraagde geeft, afwijkt van de « ware » opinie, kunnen we ook hier van meetfouten spreken. De omvang van de meeste effecten is bekend. Zulke effecten resulteren vaak in verschillen in marginale verdeling die tussen de 10 %-punten en 20 %-punten bedragen. Er zijn zelfs voorbeelden van *response* effecten van méér dan 30 %-punten, maar dat is dan wel uitzonderlijk ([114]). Deze aanzienlijke effecten hebben echter betrekking op de context van meerdere vragen en op vragen die qua structuur en antwoordmogelijkheden veel complexer zijn dan « ja/neen »-vragen. De effecten bij de besproken « ja/neen »-vragen met betrekking tot « verbieden/niet toelaten » bedragen gemiddeld 14,2 %-punten (standaardafwijking van 9,85) ([115]). Zulke effecten zijn echter gemeten ten opzichte van een andere variant van de gestelde vraag. Het « ware antwoord » is niet bekend zodat de fout, in de betekenis van verschil tussen geobserveerd percentage en « waar » percentage, geringer is dan het effect. In tegenstelling met de onbetrouwbaarheid kunnen *response* effecten in het geval dat de twee kampen niet heel veel van elkaar verschillen wél een wijziging van de uitslag (meerderheid wordt minderheid) voor gevolg hebben.

4. **De beperking tot « ja » en « neen »-vragen**

Na het vorige zijn we in staat om een voldoende onderbouwd antwoord te geven op de vraag of in een referendum en een volksraadpleging uitsluitend « ja » of « neen »-vragen mogen worden gebruikt, en of ook meerkeuzevragen toegelaten zijn. Open vragen zijn absoluut uitgesloten. Als men de hierboven beschreven bevindingen ernstig neemt dan is het antwoord duidelijk en zeer restrictief. We zullen dit eerst geven en nadien een overweging meegeven.

Het is bij een referendum en een volksraadpleging niet aangewezen om meerkeuzevragen te gebruiken omwille van de besproken moeilijkheden van het onbetwistbaar vaststellen van de meerderheid. Deze beperking tot « ja » en « neen »-vragen wordt onderschreven in de wet en de besluiten met betrekking tot de provinciale en gemeentelijke volksraadplegingen in België. In de nadere bepalingen wordt zelfs geregeld hoe het pa-

([114]) Zie J. Billiet, *o.c.*, 2000, blz. 259-265.
([115]) B. Holleman, *o.c.*, 2000, blz. 56-58.

donnée par la personne interrogée diverge de la « vraie » opinion, on peut également parler d'erreurs de mesure. L'ampleur de la plupart des effets est connue. Ceux-ci se traduisent fréquemment par des écarts dans la répartition marginale, écarts qui varient de 10 % à 20 %. Il y a même des exemples de *response effects* qui dépassent les 30 %, mais cela est exceptionnel ([114]). Ces effets considérables s'observent toutefois quand on a affaire à des questions multiples et de questions bien plus complexes de par leur structure et les possibilités de réponses que de simple interrogations n'autorisant d'autre réponse que « oui » ou « non ». Les effets dans le cas de questions « oui/non » de ce genre exprimant une interdiction ou une autorisation atteignent en moyenne 14,2 % (écart type de 9,85) ([115]). Ces effets sont toutefois mesurés par rapport à une autre variante de la question posée. La « vraie réponse » n'est pas connue, de sorte que l'erreur, c'est-à-dire la différence entre le pourcentage observé et le « vrai » pourcentage, est moindre que l'effet. Contrairement à la non-fiabilité, les *response effects* peuvent bel et bien entraîner une modification du résultat (la majorité devient la minorité) dans le cas où les deux camps sont très proches l'un de l'autre.

4. **La limitation à des questions appelant une réponse par « oui » ou par « non »**

Après les considérations qui précèdent, nous sommes en mesure d'apporter une réponse suffisamment étayée à la question de savoir si l'on ne peut utiliser que des questions appelant uniquement une réponse par « oui » ou par « non » dans un référendum ou dans une consultation populaire et si les questions à choix multiple sont aussi autorisées. Les questions ouvertes sont absolument exclues. À considérer sérieusement les constatations décrites ci-dessus, la réponse est claire et très restrictive. Nous donnerons d'abord la réponse, avant de formuler une considération.

Dans un référendum et dans une consultation populaire, il n'est pas indiqué d'utiliser des questions à choix multiple, en raison des problèmes, déjà évoqués, que pose l'établissement incontestable de la majorité. La loi et les arrêtés relatifs aux consultations populaires provinciales et communales en Belgique ont souscrit à cette limitation aux questions auxquelles il ne peut être répondu que par « oui » ou par « non ». Des dispositions

([114]) Voir J. Billiet, *o.c.*, 2000, pp. 259-265.
([115]) B. Holleman, *o.c.*, 2000, pp. 56-58.

pier en de stemvakken eruit moeten zien ([116]). « Ja » en « neen »-vragen kunnen nog van een verschillend type zijn ([117]). Ofwel gebruikt men een vraagvorm waarin impliciet met een « ja » of een « neen » kan worden geantwoord. Ofwel gebruikt men een vorm waarin het toegelaten is te antwoorden met « eens » en « oneens » of een equivalent conceptenpaar. In dit laatste geval kan de vraagvorm gebalanceerd zijn, dit wil zeggen dat de keuze expliciet in de vraagstelling wordt vermeld (« bent U het er mee eens of oneens dat … »). Het is in elk geval aanbevolen om de vraag zo éénduidig en eenvoudig mogelijk te maken en dan lijken « ja » en « neen » de beste keuze. Vanuit het oogpunt van een eenvoudige berekening van een meerderheid zou men ook de gedwongen keuze voor twee alternatieven kunnen toestaan (« kiest U voor A of kiest U voor B ? »), maar hier zijn dan zoveel andere effecten mogelijk dat dit best vermeden wordt, onder meer het probleem van het gemanipuleerd keuze-alternatief ([118]).

Sommigen zouden kunnen opwerpen dat het bij volksraadplegingen toch mogelijk zou moeten zijn om vragen met meerdere antwoordalternatieven te gebruiken. Zulke vragen hebben het voordeel dat ze meer informatie bevatten en dat ze een meer genuanceerde keuze mogelijk maken. Er werd echter aangetoond dat er dan tal van problemen ontstaan, zoals volgorde-effecten of het moeilijk onbetwistbaar kunnen vaststellen van een meerderheid. Deze meer soepele opstelling met betrekking tot meerkeuzevragen zou kunnen zijn ingegeven door het argument dat een volksraadpleging niet in dezelfde mate bindend is, maar veeleer een poging is om de wen-

([116]) Zie : Wet van 10 april 1995 tot aanvulling van de nieuwe gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, artikel 307; koninklijk besluit van 19 april 1999 tot vaststelling van de nadere procedureregels voor het houden van een gemeentelijke volksraadpleging, artikel 5; wet van 25 juni 1997 tot wijziging van de provinciewet, de wet van 1 juli 1960 tot wijziging van de provinciewet en de gemeentewet wat betreft de eedaflegging en de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, artikel 75; koninklijk besluit van 7 juli 1999 tot vaststelling van de nadere procedureregels voor het houden van een provinciale volksraadpleging, artikel 6.

([117]) N.J. Molenaar en J.H. Smit , « Asking and answering yes/no questions in survey interviews : a conversational approach », *Quality and Quantity*, vol. 30, 1996, blz. 120-122.

([118]) Bijvoorbeeld een niet reëel alternatief, suggestie, een categorie die beide afwijst zodat men dan een meerkeuzevraag heeft.

particulières précisent même les critères auxquels doivent satisfaire le papier et les cases de vote ([116]). Les questions auxquelles il faut répondre par « oui » ou par « non » peuvent encore être d'un type différent ([117]). Ou bien on utilise une forme de question permettant implicitement de répondre par « oui » ou par « non »; ou bien on utilise une formulation permettant de répondre par « d'accord » ou « pas d'accord » ou par un couple de concepts équivalents. Dans ce dernier cas, la formulation de la question peut être équilibrée, en ce sens que le choix est mentionné explicitement dans la question (« Êtes-vous d'accord ou n'êtes-vous pas d'accord pour que … »). Il est en tout cas recommandé de formuler la question de manière aussi univoque et simple que possible, et « oui » et « non » semblent constituer le meilleur choix à cet égard. Afin de permettre de déterminer simplement une majorité, on devrait également pouvoir autoriser le choix obligé pour deux alternatives (choisissez-vous A ou choisissez-vous B ?), mais cette formule peut avoir tant d'autres effets, notamment le problème de la manipulation du choix entre les alternatives, qu'il est préférable de l'éviter ([118]).

D'aucuns pourraient faire valoir que des questions laissant le choix entre plusieurs réponses devraient quand même pouvoir être posées dans le cadre de consultations populaires. De telles questions présentent l'avantage de contenir davantage d'information et de permettre un choix plus nuancé. Il a cependant été démontré que de nombreux problèmes se posent, tels que les effets de succession ou la difficulté de dégager une majorité incontestable. Cette souplesse accrue à l'égard des questions à choix multiple pourrait s'expliquer par le fait qu'une consultation populaire présente un caractère moins contraignant et est plutôt une tentative

([116]) Voir : Loi du 10 avril 1995 complétant la nouvelle loi communale par des dispositions particulières relatives à la procédure d'organisation d'une consultation populaire communale, article 307; arrêté royal du 19 avril 1999 fixant les dispositions particulières d'organisation d'une consultation populaire communale, article 5; loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1er juillet 1960 modifiant la loi provinciale et la loi communale en ce qui concerne la prestation de serment et la loi du 19 octobre 1921 organisant les élections provinciales, article 75; arrêté royal du 7 juillet 1999 fixant les dispositions particulières d'organisation d'une consultation populaire provinciale, article 6.

([117]) N.J. Molenaar, et Y.H. Smit, « Asking and answering yes/no questions in survey interviews : a conversational approach », *Quality and Quantity*, vol. 30, 1996, pp. 120-122.

([118]) Par exemple, une alternative non réelle, une suggestion, une catégorie qui rejette les deux, de sorte que l'on a alors une question à choix multiple.

sen van de bevolking zo goed mogelijk in te schatten ([119]). De commissie volgt dit argument niet en opteert voor de strikte toepassing van « ja-neen ». Indien men de wensen van een bevolking wil achterhalen dan kan men zijn toevlucht nemen tot ernstige opiniepeilingen. In Bijlage II wordt een overzicht gegeven van de voorwaarden waaraan in dit geval een opiniepeiling moet voldoen.

5. **Zijn meerdere thema's toegestaan ?**

Kunnen in een volksraadpleging en een referendum meerdere vragen tegelijk worden voorgelegd of moet men zich tot één onderwerp beperken ? Deze vraag heeft geen betrekking op meerdere onderwerpen in één vraag, wat steeds moet worden vermeden, maar op meerdere onderwerpen verspreid over even zoveel vragen. Na hetgeen werd gezegd over de grote kans op context-effecten ([120]), dit zijn invloeden van vorige vragen en antwoorden op de volgende vragen en antwoorden, moet hier de grootste voorzichtigheid in acht worden genomen.

Over het algemeen moet men volgens de leden van de commissie er zowel bij het referendum als bij de volksraadpleging voor opteren om slechts één onderwerp tegelijk te behandelen. Door de hoeveelheid vragen bestaat het gevaar dat het maatschappelijk debat over de vraagstelling zowel aan kwaliteit als aan transparantie en intensiteit inboet. Bovendien blijkt dat de participatiegraad aan referenda waarin verscheidene vragen worden voorgelegd, doorgaans lager is dan de deelname aan referenda die één vraag bevatten. In het geval van meerdere onderwerpen is het debat vaak verward en oppervlakkig zodat de burgers zich geen duidelijke mening kunnen vormen. Dit leidt een groter aantal onthoudingen.

Laten we het onderscheid maken tussen een referendum en een volksraadpleging. Sommige leden van de commissie vragen zich af of deze strikte regel ook van toepassing is bij een *correctief of afschaffend* referendum. Men zou zich kunnen indenken dat de deelnemers zich uitspreken voor heel specifieke maatregelen of wetsbesluiten op heel verschillende domeinen, zodat het gevaar van « besmetting » van de ene vraag door de andere geringer is. Waarschijnlijk zijn bij uiteenlo-

([119]) Hierbij moet worden vermeld dat een wetenschappelijk uitgevoerde opiniepeiling onder een aantal strikte voorwaarden veel meer geschikt is dan een volksraadpleging om een goed zicht op de keuzen en opinies van de bevolking te krijgen. Alleen de meer algemene betrokkenheid, het zelf kunnen beslissen over de werkelijke deelname en de voorafgaande informatiecampagne pleiten in het voordeel van een volksraadpleging. Dit wordt verder uitgewerkt in een aparte nota. (Bijlage II)

([120]) Voor een overzicht zie : N. Schwarz en S. Sudman, *Context effects in social and psychological research*, New York, Springer Verlag, 1992.

d'évaluer au mieux les desiderata de la population ([119]). La commission ne souscrit pas à cet argument et opte pour l'application stricte du principe « oui-non ». Pour connaître les desiderata d'une population, on peut recourir aux sondages d'opinion sérieux. L'annexe II présente un aperçu des conditions auxquelles un sondage d'opinion doit en l'occurrence satisfaire.

5. **Peut-on aborder plusieurs sujets ?**

Dans le cadre d'une consultation populaire ou d'un référendum, peut-on poser plusieurs questions à la fois ou faut-il se limiter à un seul sujet ? Cette question ne concerne pas le fait d'aborder plusieurs sujets dans une seule question, ce qu'il faut toujours éviter, mais le fait d'aborder plusieurs sujets dans un nombre correspondant de questions. Après ce qui a été dit sur la forte probabilité d'être confronté à des effets de contexte ([120]), c'est-à-dire le fait que les questions et réponses exercent une influence sur celles qui suivent, il faut faire preuve, en l'espèce, de la plus grande circonspection.

D'une manière générale, les membres de la commission estiment que tant le référendum que la consultation populaire ne doivent traîter qu'un seul sujet à la fois. La multiplicité des questions risque d'édulcorer le débat de société consacré à la formulation de la question tant en ce qui concerne la qualité que la transparence. Il s'avère en outre que le taux de participation aux référendums portant sur différentes questions est inférieur à celui des référendums comprenant une seule question. Lorsque le référendum porte sur plusieurs sujets, le débat est souvent confus et superficiel si bien que les citoyens ne peuvent pas se forger une opinion claire. Cela a pour effet d'accroître le nombre d'abstentions.

Faisons la distinction entre référendum et consultation populaire. Certains membres de la commission se demandent si cette règle stricte s'applique également au référendum *correctif ou abrogatoire*. On pourrait imaginer que les participants se prononcent sur des mesures ou des dispositions légales très spécifiques dans des domaines fort différents, de sorte que le risque de « contamination » d'une question à l'autre est limité. Dans le cas de sujets concrets très différents, les effets

([119]) Il y a lieu de faire observer à cet égard qu'un sondage d'opinion, réalisé de manière scientifique dans le respect d'un certain nombre de conditions, permet de mieux se faire une idée des choix et des opinions de la population d'une consultation populaire. Le seul argument en faveur de la consultation populaire est qu'elle a une portée plus générale en termes de participation. Ce point sera développé dans une note distincte. (Annexe II)

([120]) Pour une vue d'ensemble sur le sujet, voir : N. Schwarz et S. Sudman, *Context effects in social and psychological research*, New York, Springer Verlag, 1992.

pende concrete en zeer verschillende onderwerpen de contexteffecten beperkt. Maar men kan die nooit uitsluiten en steeds is in dat geval grote aandacht voor het mogelijk optreden van contextinvloeden geboden. De commissie blijft echter in de regel opteren voor één onderwerp per referendum, met dien verstande dat ingeval een norm meerdere aangelegenheden bevat die samen één geheel vormen (zie eenheid van onderwerp) deze samen kunnen worden voorgelegd. Deze laatste opmerking geldt voor alle referenda en volksraadplegingen.

Wij moeten hierbij opmerken dat deze beperkende opstelling niet algemeen is. De regelgeving op gemeentelijke en provinciale raadplegingen kent geen verbod op het voorleggen van verschillende vragen in eenzelfde raadpleging ([121]). Elke vraag moet dan echter ondubbelzinnig met « ja » en « neen » te beantwoorden zijn. Er wordt dus niet aanvaard dat er meerdere meerkeuzevragen worden gesteld. Indien men toch de mogelijkheid zou openlaten voor meerdere onderwerpen met ondubbelzinnige « ja » en « neen »-vragen, dan moet zeker een voorafgaande controle gebeuren met betrekking tot het mogelijks optreden van contexteffecten.

6. De kwalitatieve vereisten van de vraagstelling

Aan welke kwalitatieve vereisten moeten de vragen in referenda en volksraadplegingen voldoen ? Het antwoord op deze vraag werd reeds gedeeltelijk gegeven in wat voorafgaat. Er werden een aantal strikte beperkingen opgelegd en er werd ook gewezen op een aantal fouten die moeten worden vermeden.

In zoverre duidelijke en onbetwistbare regels bestaan over het formuleren van vragen in referenda en volksraadplegingen, moeten deze worden toegepast. In n^{r} IV, 2 werd een uitvoerig overzicht gegeven van de regels die van toepassing zijn.

Sommige van deze regels kunnen dwingend worden opgelegd en gecontroleerd. Deze regels zijn :

— het gebruik van gesloten keuzevragen van het type « ja » en « neen »;
— het aanbieden van reële alternatieven in geval van een gedwongen keuze-vraag;
— geen dubbele negaties in de vraag (« ja » indien voorstander, « neen » indien tegenstander);
— eenheid van onderwerp;
— laten kiezen voor concrete mogelijkheden en geen principes (het moet zowel duidelijk zijn waar men voor kiest als wat men verwerpt);
— geen gebruik van suggestieve termen en argumenten in de vraagtekst;

([121]) Zie : VAV, Jaarverslag 1998-1999, *op. cit.*, blz. 16-17.

de contexte sont vraisemblablement limités. Ils ne peuvent jamais être exclus et il faut, dans ce cas, être extrêmement attentif à la survenance possible d'effets de contexte. En règle générale, la commission continue toutefois d'opter pour un seul sujet par référendum, étant entendu que dans le cas où une norme comprend plusieurs sujets formant un ensemble (voir unité du sujet), ils peuvent être présentés ensemble. Cette dernière observation concerne tous les référendums et toutes les consultations populaires.

Nous devons faire observer que cette interprétation limitative n'est pas générale. La réglementation relative aux consultations populaires communale et provinciale ne prévoit aucune interdiction quant au nombre de questions soumises à la consultation ([121]). Il n'est donc pas admis de poser plusieurs questions à choix multiple. Si l'on permettait malgré tout d'aborder plusieurs sujets au travers de questions auxquelles il faut pouvoir répondre sans ambiguïté par « oui » ou par « non », il faudrait assurément procéder à un contrôle préalable quant à la survenance éventuelle d'effets de contexte.

6. Les critères qualitatifs auxquels la formulation de la question doit répondre

À quels critères qualitatifs doivent répondre les questions des référendums et des consultations populaires ? La réponse à cette question se trouve déjà, en partie, dans ce qui précède. Nous avons édicté quelques restrictions strictes et attiré l'attention sur certaines erreurs à éviter.

Dans la mesure où il existe des règles claires et indiscutables en ce qui concerne la formulation des questions posées dans le cadre de référendums et de consultations populaires, elles doivent être appliquées. Le n° IV, 2, a fourni un aperçu détaillé des règles applicables.

Certaines de ces règles peuvent être imposées de façon contraignante et faire l'objet de contrôles. Il s'agit des règles suivantes :

— utilisation de questions fermées appelant une réponse du type « oui » ou « non »;
— présentation d'une réelle alternative en cas de choix forcé;
— absence de double négation dans la question (« oui » si l'on est favorable, « non » si l'on est opposé);
— unité de sujet;
— choix entre une alternative concrète et non entre des principes (ce que l'on défend et ce que l'on rejette doit être clair);
— pas d'utilisation de termes et d'arguments suggestifs dans le texte de la question;

([121]) Voir : VAV, Rapport annuel 1998-1999, *op. cit.*, pp. 16-17.

— geen gebruik van suggestieve termen en argumenten in de inleidende tekst (die zo minimaal mogelijk moet zijn).

Maar daarmee is het antwoord op de vraag naar kwalitatieve vereisten niet volledig rond. Het zal immers duidelijk geworden zijn dat in een aantal gevallen waar effecten kunnen worden vermoed, duidelijke regels ontbreken. De reden is eenvoudig, elke vraag heeft effect op de antwoorden en in een aantal gevallen kan men niet bepalen welke vraag de meest geldige is.

In opiniepeilingen beschikt men over de mogelijkheid om deze effecten te meten en om ze te corrigeren ([122]). Deze mogelijkheid ontbreekt bij een referendum of volksraadpleging omdat te weinig informatie voorhanden is. In veel gevallen weet men wel dat er problemen zijn, maar men weet niet goed welke oplossing de beste is. Denk bijvoorbeeld aan het door Holleman gesignaleerde probleem inzake de glijdende schaal achter de schijnbaar binaire « ja/neen »-antwoordschaal in combinatie met de keuze van een werkwoord. Welk woord moet in dat geval precies worden gekozen : stoppen/verderzetten, handhaven/vernietigen, behouden/intrekken, behouden/herroepen ?

Hiervoor kunnen geen vaste vuistregels worden gegeven, tenzij de algemene aanbeveling dat in geval er effecten van een bepaald werkwoord te verwachten zijn, alleen op grond van empirisch onderzoek of soms van deskundige ervaring, uitsluitsel kan worden gegeven. De controle op de vraagstelling komt ter sprake in nr IX, 2.

V. — DEELNAME AAN REFERENDA EN VOLKSRAADPLEGINGEN

a. *Het al dan niet verplicht karakter van de deelname*

Een belangrijk aspect van de volksbevragingen is de vraag of in een recht dan wel in een opkomstplicht moet worden voorzien.

Een aantal leden van het comité beklemtoont dat die vraag *bij referenda* nauw verbonden is met de vraag naar een stemplicht bij verkiezingen. Zij verwijzen hierbij naar onderzoek dat heeft uitgewezen dat bij het afschaffen van de opkomstplicht vooral die personen afhaken die als de « zwakkere groepen uit de samenleving » worden bestempeld : ouderen, mensen die buiten het verenigingsleven blijven en laaggeschoolden. Bij referenda zou de scholingsgraad desgevallend nog een grotere rol kunnen spelen in de participatie indien geen opkomstplicht geldt. De deelneming eraan zou een nog grotere

([122]) Voor de wijze waarop dit kan gebeuren zie : J. Billiet, L. Waterplas en G. Loodveldt, « Context effects as substantive data in social surveys », in N. Schwarz en S. Sudman, *o.c.*; 1992, blz. 131-148; zie ook : J. Billiet, *o.c.* 2000, blz. 266-275.

— pas d'utilisation de termes et d'arguments suggestifs dans le texte introductif (qui doit être le plus court possible).

Cette remarque ne répond toutefois pas entièrement à la question. Il est en effet clair que, dans un certain nombre de cas où l'on peut supposer que la réponse sera influencée, il faudrait prévoir des règles claires, et ce, pour la simple raison que chaque question influe sur les réponses et que, dans certains cas, il est impossible de déterminer la question la plus valable.

Dans les sondages d'opinion, il est possible de mesurer les effets et de les corriger ([122]). Cette possibilité n'existe pas dans un référendum ou une consultation populaire, faute d'informations suffisantes. Souvent, on sait qu'il y a des problèmes mais on ne sait pas exactement quelle est la meilleure solution. Il suffit de songer, par exemple, au problème, évoqué par Holleman, de l'échelle mobile qui se cache derrière l'échelle de réponses « oui/non », apparemment binaire, si on la combine avec le choix d'un verbe. Quel mot faut-il choisir dans ce cas : arrêter/continuer, maintenir/détruire, conserver/rapporter, conserver/révoquer ?

Il n'existe pas de règles immuables pour opérer ce choix; on ne peut que constater d'une manière générale que si l'on peut s'attendre à ce qu'un verbe déterminé ait certains effets, seules une étude empirique ou, parfois, l'expérience de personnes autorisées peuvent guider le choix. Le contrôle de la formulation de la question est abordé au n° IX, 2.

V. — LA PARTICIPATION AUX RÉFÉRENDUMS ET AUX CONSULTATIONS POPULAIRES

a. *Le caractère obligatoire ou non de la participation*

Un aspect important des questionnements populaires est la question de savoir s'il faut prévoir un droit ou une obligation de participer.

Un certain nombre de membres du comité souligne qu'*en ce qui concerne les référendums*, cette question est étroitement liée à la question de l'obligation de vote lors des élections. Ils renvoient à cet égard à des études qui ont montré que ce sont surtout les « groupes les plus vulnérables de la société » qui « décrochent » en cas de suppression de l'obligation de participer : les personnes âgées, les personnes qui ne participent pas à la vie associative et les moins instruits. Pour les référendums, le degré d'instruction pourrait jouer un rôle encore plus important en ce qui concerne la participation,

([122]) Pour la façon de procéder, voir : J. Billiet, L. Waterplas et G. Loodveldt, « Context effects as substantive data in social surveys », dans N. Schwarz et S. Sudman, *o.c.*; 1992, pp. 131-148; voir aussi : J. Billiet, *o.c.* 2000, pp. 266-275.

intellectuele inspanning vergen dan het uitbrengen van een stem bij verkiezingen, zodat laaggeschoolden nog sneller zouden afhaken. Zonder opkomstplicht, zo stelt een lid, kunnen dan ook ernstige vraagtekens worden geplaatst bij de representatieve waarde van referenda.

Een ander lid voegt hieraan toe dat ook voor hem de vraag naar opkomstplicht of stemrecht best gelijklopend wordt beantwoord voor de verkiezingen en de referenda. Anders zou het risico bestaan dat het referendum bij de bevolking als minder waardevol overkomt.

Een lid van het comité blijkt echter een andere mening toegedaan. Volgens hem ligt de problematiek van de al dan niet-verplichte deelname aan de stemming niet noodzakelijk gelijk bij verkiezingen en referenda. Bij verkiezingen kan de opkomstplicht worden gerechtvaardigd vanuit politiek-ethische overwegingen : aangezien burgers een aantal voordelen puren uit het leven in een democratisch bestel, spoort het billijkheidsbeginsel ertoe aan dat die burgers — als tegenprestatie hiervoor — ook op minimale wijze deelnemen aan die democratie via het uitbrengen van een stem. De opkomstplicht heeft bovendien het voordeel de sociale ongelijkheden weg te vlakken en de kiezer behoudt de mogelijkheid ongeldig of blanco te stemmen. Bij referenda ligt de situatie volgens het lid echter anders. Deelname hieraan zou meer vergen van de burger, doordat men gemotiveerder en beter ingelicht moet zijn. De voormelde billijkheidsoverwegingen zouden een opkomstplicht bij referenda dan ook niet (in dezelfde mate) kunnen schragen. Veeleer dan de sociale ongelijkheden weg te vlakken, houdt een opkomstplicht bij referenda het gevaar in dat bij gebrek aan informatie een stem wordt uitgebracht voor om het even wat. Dit kan ernstiger zijn dan een onbedachtzame stem bij verkiezingen, omdat de eventuele verkozenen daar nog steeds binnen het democratisch bestel moeten opereren. In een referendum wordt daarentegen uitspraak gedaan over een concrete vraag die rechtstreeks kan ingaan tegen democratische basisbeginselen. Volgens het lid is het dan ook te verdedigen dat de opkomstplicht bij verkiezingen wordt behouden, maar die niet wordt voorzien voor referenda.

Een uitzondering hierop vormt voor het lid wel het grondwettelijk referendum. Aangezien daar de basisregels van het democratisch bestel worden vastgelegd, zou voor die referenda een opkomstplicht moeten gelden.

Een ander lid van het Comité schaart zich achter het standpunt volgens hetwelk deelname aan het referendum facultatief zou moeten zijn. Volgens dat lid zou dat dan ook moeten gelden voor het grondwettelijk referen-

si celle-ci n'est pas obligatoire. La participation à un référendum nécessiterait un effort intellectuel plus important que pour l'expression d'un suffrage lors d'élections, de sorte que les moins instruits s'en désintéresseraient encore plus rapidement. Un membre estime qu'en l'absence d'obligation de participer, la valeur représentative des référendums peut être sérieusement mise en cause.

Un autre membre précise qu'il estime, lui aussi, qu'il est préférable de traiter la question de l'obligation de participer ou du droit de vote en parallèle pour les élections et pour les référendums, sinon le référendum risque d'être dévalorisé aux yeux de la population.

Un membre du comité est toutefois d'un avis différent, estimant qu'il ne faut pas nécessairement mettre sur le même pied la problématique de l'obligation ou non de participer à un référendum et celle du vote obligatoire lors d'élections. L'obligation de participer lors d'élections peut être justifiée sur la base de considérations politico-éthiques : étant donné que les citoyens retirent un certain nombre d'avantages du fait de vivre dans un régime démocratique, le principe d'équité impose qu'en contrepartie, ces citoyens participent aussi de manière minimale au fonctionnement de ce régime en émettant un vote. L'obligation de participer présente en outre l'avantage de gommer les inégalités sociales tout en laissant à l'électeur la possibilité d'émettre un vote nul ou blanc. Le membre précité estime que la situation est différente en ce qui concerne les référendums. La participation à ces derniers serait plus exigeante pour le citoyen, car celui-ci devrait être plus motivé et mieux informé. Le principe d'équité, qui est l'objet des considérations précédentes, ne peut toutefois être invoqué en faveur de l'instauration de l'obligation de participer aux référendums. Plutôt que de gommer les inégalités sociales, l'obligation de participer aux référendums fait courir le risque qu'en l'absence d'informations, les participants se prononcent n'importe comment. Cela pourrait avoir des conséquences plus graves qu'un vote irréfléchi lors d'élections, car les élus éventuels devraient de toute façon agir dans les limites d'un régime démocratique. Le référendum permet en revanche aux participants de se prononcer sur une question concrète qui peut aller à l'encontre de principes démocratiques fondamentaux. Le membre estime dès lors qu'il peut se justifier de maintenir l'obligation de vote lors d'élections sans pour autant rendre obligatoire la participation aux référendums.

Le membre ajoute toutefois qu'une exception devrait être prévue en matière de référendum constituant : la participation à ce type de référendum devrait être obligatoire, étant donné qu'il porte sur des règles fondamentales du système démocratique.

Un autre membre du Comité se rallie à l'opinion selon laquelle la participation au référendum populaire devrait être facultative. Selon ce membre, tel devrait aussi être le cas en matière de référendum constituant. Ce mem-

dum. Hij merkt op dat de verplichte deelname aan een volksraadpleging in het vergelijkend recht eerder zeldzaam blijkt voor te komen. Hij beklemtoont dat — gesteld dat het volksinitiatief wordt aanvaard — ingeval de referenda relatief frequent voorkomen, de inachtneming van de stemplicht moeilijk te sanctioneren zal zijn. Bovendien bestaat er, aldus het lid, enige discrepantie tussen de filosofie die ten grondslag ligt aan de instelling van procedures van directe democratie en het opleggen van een verplichting om aan de stemmingen deel te nemen.

Nog volgens dat lid kan die verplichting bezwaarlijk worden uitgebreid tot de referenda. Bijgevolg zal zijns inziens waarschijnlijk de vraag rijzen of de opkomstplicht moet worden gehandhaafd.

Ook voor wat betreft de opkomstplicht *bij volksraadplegingen* kan het wetenschappelijk comité geen unaniem advies verstrekken.

Bepaalde leden zijn van oordeel dat een opkomstplicht bij volksraadplegingen weinig zin heeft, gelet op het niet-bindend karakter van die volksstemmingen. Terzake kan worden verwezen naar de gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen, waarvoor evenmin een opkomstplicht geldt.

Meedere leden wijzen er dan weer op dat inzake opkomstplicht geen onderscheid moet worden gemaakt tussen referenda en volksraadplegingen. Indien het resultaat van die laatste juridisch misschien geen bindend karakter toekomt, zou hier wel een grote politieke *de facto*-binding van uitgaan. De redenering dat voor volksraadplegingen geen stemplicht moet gelden omdat het resultaat ervan niet bindend is, gaat volgens deze leden dan ook niet op.

Tot besluit is het comité van oordeel dat bij afschaffing van de opkomstplicht bij verkiezingen een dergelijke verplichting wegens de noodzaak van coherentie van het rechtssysteem evenmin dan nog voor referenda en volksraadplegingen kan worden behouden.

Mocht de opkomstplicht worden behouden, dan is het comité verdeeld over de vraag of die plicht moet worden uitgebreid tot de referenda of de volksraadplegingen. Ongeacht of de deelname verplicht of facultatief is, zal moeten worden bepaald wie als kiezer moet worden beschouwd. In geval van referenda gelden dezelfde kiesvoorwaarden als die voor de verkiezingen van de overeenstemmende beraadslagende vergadering.

Mocht de grondwetgever — voor sommige leden van het Comité — of de wetgever — voor andere leden — van mening zijn dat er een kwalitatief verschil bestaat tussen de volksraadpleging en het referendum, dan zou de kiesbevoegdheid naar gelang van het geval even-

bre note que la participation obligatoire à une votation populaire semble être assez rare en droit comparé. Il souligne que, si l'initiative de la population étant admise, les référendums populaires sont relativement fréquents, le respect de l'obligation de vote sera malaisé à sanctionner. En outre, selon ce membre, il existe une certaine discordance entre la philosophie sous-tendant l'introduction de procédures de démocratie directe et l'édiction d'une obligation de participation aux scrutins.

Selon ce membre, cette obligation pourra difficilement être étendue aux référendums. Dès lors, selon lui, la question qui se posera vraisemblablement sera celle du maintien de l'obligation de participation aux élections.

Le comité scientifique ne peut pas non plus rendre un avis unanime en ce qui concerne l'obligation de participer *lors des consultations populaires*.

Certains membres estiment que cela a peu de sens de rendre la participation aux consultations populaires obligatoire, étant donné le caractère non contraignant de ces votations. On peut renvoyer à cet égard aux consultations populaires communales et provinciales qui ne sont pas non plus assorties d'une obligation de participer.

Plusieurs membres font pour leur part observer qu'en matière d'obligation de participer, il n'y a pas lieu de faire une distinction entre les référendums et les consultations populaires. Même si, du point de vue juridique, le résultat de ces dernières ne revêt aucun caractère obligatoire, il présente néanmoins un aspect contraignant non négligeable du point de vue politique. Ces membres estiment que le raisonnement selon lequel il ne faut pas prévoir d'obligation de vote pour les consultations populaires parce que leur résultat n'est pas contraignant, ne tient dès lors pas.

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

En cas de maintien de l'obligation de participation aux élections, le comité est divisé sur la question de savoir si une telle obligation doit être étendue aux référendums ou consultations populaires. Que la participation soit obligatoire ou facultative, il faudra en tout état de cause préciser explicitement qui devra être considéré comme électeur. Dans le cadre de référendums s'appliquent les mêmes conditions électorales que pour l'élection de l'assemblée délibérative correspondante.

Si le constituant — pour certains membres du Comité — ou le législateur — pour d'autres membres — devait considérer qu'il existe une différence qualitative entre la consultation populaire et le référendum, la qualité d'électeur pourrait éventuellement être définie diffé-

tueel op verschillende wijze kunnen worden gedefinieerd. Voor de volksraadpleging zou die kiesbevoegdheid eventueel kunnen worden uitgebreid tot de sinds bepaalde tijd in België verblijvende vreemdelingen en/of tot jongeren tussen 16 en 18 jaar.

b. *Het probleem van de opkomstdrempel*

In geval van niet verplichte deelname kan het vastleggen van een opkomstdrempel tot kwalijk gevolg hebben dat sommigen of sommige groepen oproepen tot onthouding om uiting te geven aan hun tegenkanting tegen een bepaald project. Het komt de leden van het Comité evenwel voor dat onthouding een vorm van meningsuiting als een andere kan zijn en dat er dus rekening mee moet worden gehouden. Een aantal onthoudingen dat hoger zou liggen als het totale aantal « ja- en nee-stemmen » kan bijvoorbeeld een duidelijke aanwijzing zijn voor een aanzienlijk gebrek aan belangstelling of voor besluiteloosheid ten aanzien van de problematiek van het referendum of van de wijze waarop de vraagstelling is verwoord.

Een aantal leden van het Comité merkt evenwel op dat het opleggen van een deelnamequorum, hoe vanzelfsprekend dat in België ook kan lijken, verre van algemeen aanvaard is. Bovendien lijdt een deelnamequorum, zoals dat bijvoorbeeld in de Italiaanse Grondwet is verankerd, volgens die leden tot paradoxale situaties waarbij de onthouding (die het bereiken van het quorum verhindert) zwaarder doorweegt dan de neestemmen (waarmee desnoods wél het quorum kan worden bereikt) ([123]). In sommige landen, zoals Denemarken — waar naast de vereiste van een meerderheid van ja-stemmen wordt opgelegd dat die een significant percentage van het kiezerskorps (40 %) vertegenwoordigen — wordt dat nadeel ondervangen.

Wat de concrete invulling van dit quorum betreft, is op te merken dat terzake geen vooraf vastgestelde absolute regels bestaan.

Het Belgische voorbeeld van en de ervaringen met gemeentelijke volksraadplegingen leert in ieder geval dat de lat niet al te hoog mag worden gelegd. De opkomstdrempel van 40 % van de kiezers die aanvankelijk voor dergelijke raadplegingen werd voorzien, bleek vaak on-

([123]) Zie onder meer : J.-F. Aubert, *Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux, Dossiers de documentation,* Bibliotheek van het Federale Parlement, d. II, blz. 110-111. Dezelfde regeling was reeds opgenomen in de Grondwet van Weimar. Over de gevolgen van die regeling in het raam van de Weimar-Republiek, zie : M. Suksi, *o.c.,* blz. 94.

remment selon le cas. Pour la consultation populaire, cette qualité d'électeur pourrait éventuellement être étendue aux étrangers résidant en Belgique depuis un certain laps de temps et/ou aux jeunes entre 16 et 18 ans.

b. *La question du seuil de participation*

En cas de participation non obligatoire, l'établissement d'un seuil de participation peut avoir pour effet, partiellement pervers, d'encourager dans le chef de certaines personnes ou de certains groupes un appel à l'abstention pour exprimer son hostilité à un projet. Pourtant, il apparaît aux membres du comité que l'abstention peut être une forme d'expression comme une autre et qu'il s'agit donc de la prendre en compte. Un nombre d'abstentions supérieur au total des « oui » et des « non » peut être, par exemple, une indication tangible d'un désintérêt ou d'une indécision importants à l'égard de la problématique du référendum ou des termes dans lesquels le débat est posé.

Certains membres du comité observent cependant que l'imposition d'un quorum de participation, aussi naturelle puisse-t-elle paraître en Belgique, est loin d'être universelle. En outre, selon ces membres, un quorum de participation, tel que consacré par exemple dans la Constitution italienne, engendre des situations paradoxales où l'abstention (empêchant l'obtention du quorum) pèse plus lourd que le vote négatif (qui permet le cas échéant d'atteindre le quorum) ([123]). Cet inconvénient est évité par certains pays, comme le Danemark qui impose, outre une majorité de votes positifs, que ceux-ci représentent un pourcentage significatif du corps électoral (40 %).

En ce qui concerne la détermination concrète de ce quorum, il convient d'observer qu'il n'existe pas de règles absolues préétablies.

Les exemples belges et l'expérience retirée de consultations populaires communales nous apprennent en tout cas qu'il ne faut pas placer la barre trop haut. Le seuil de participation de 40 % des habitants, qui avait initialement été prévu pour de telles consultations, s'est

([123]) Voy. notamment J.-F. Aubert, *Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux*, Dossiers de documentation, Bibliothèque du Parlement fédéral, t. II, pp. 110-111. La même règle était déjà consacrée dans la Constitution de Weimar. Sur les effets de cette règle dans le cadre de la République de Weimar, voy. M. Suksi, *o.c.*, p. 94.

overkomelijk ([124]). Bij meerdere raadplegingen bleek de vooropgestelde drempel niet te zijn bereikt, hetgeen bij de initiatiefnemers en de deelnemers vaak tot frustraties leidde.

Om die reden is de wetgever tot een verlaging van de drempel overgegaan, zonder het representativiteitsvraagstuk uit het oog te verliezen. Het participatiequorum van 10 % van de inwoners (voor de gemeenten met meer dan 30 000 inwoners) waartoe aldus werd gekomen, komt de meeste leden van het comité wel het absoluut minimum voor, zonder dat de vereiste representativiteit bij volksbevragingen in het gedrang zou komen.

Dienaangaande zijn sommige leden van oordeel dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen het referendum en de volksraadpleging. Indien geen opkomstplicht geldt, lijkt het bindend karakter van het referendum in ieder geval te kunnen verantwoorden dat hiervoor een hogere drempelvereiste zou worden vastgesteld.

Het is ook raadzaam voorop te stellen dat slechts tot stemopneming wordt overgegaan nadat is vastgesteld dat het vooropgestelde quorum werd gehaald. Zoniet bestaat het gevaar — zeker bij de niet bindende volksraadpleging — dat de uitslag alsnog door één van beide partijen zal worden aangegrepen om zijn stelling te ondersteunen.

Tevens moet ermee rekening worden gehouden dat het niet-bereiken van de kiesdrempel door de tegenstanders van de volksraadpleging doorgaans als een overwinning zou kunnen worden voorgesteld zodat de kans bestaat dat wordt opgeroepen om niet te gaan stemmen ([125]).

Het comité doet opmerken dat er een participatiequorum kan worden gesteld per deelgebied.

Een lid van het Comité wil er ten slotte aan herinneren dat een hoge opkomstdrempel bezwaarlijk als alternatief voor de opkomstplicht kan worden gehanteerd. Een (te) hoge opkomstdrempel garandeert geenszins dat — zoals bij opkomstplicht wel het geval is — alle lagen van de bevolking hun stem op gelijke wijze laten horen. Hij verwijst hierbij naar het voorbeeld van een raadpleging in Gent waar ondanks een vrij hoog opkomstpercentage van ongeveer 40 %, slechts 7 % van de laaggeschoolde Gentenaren hun stem uitbrachten. Van de Gentenaren met een diploma hoger of universitair onderwijs gingen daarentegen zo'n 80 % stemmen ([126]).

([124]) Hierover onder meer L. Van Lindt, « Van Genk tot Gent », Themakatern gemeentelijke volksraadpleging, *De Gemeente*, 1999, blz. 29 en volgende.

([125]) Zie terzake ook J. Verhulst, *Het verdiepen van de democratie. Feiten, argumenten, ervaringen omtrent de invoering van het referendum*, Brussel, Cypres, 1998, blz. 21.

([126]) Cf. J. Buelens, « Leren van Gent en andere volksraadplegingen », *De Gemeente*, 1999, blz. 9.

souvent révélé inaccessible ([124]). Le seuil préétabli n'a pas été atteint lors de plusieurs consultations, ce qui a souvent engendré des frustrations chez les personnes qui étaient à l'origine des consultations et chez celles qui y ont participé.

C'est pourquoi le législateur a abaissé le seuil de participation sans pour autant perdre de vue la question de la représentativité. La plupart des membres du comité estiment que le quorum de participation de 10 % des habitants (dans les communes de plus de 30 000 habitants), qui résulte de cet abaissement, constitue le minimum en dessous duquel on ne peut absolument pas descendre sans porter atteinte à l'exigence de représentativité des questionnements populaires.

Sur ce plan, certains membres estiment que l'on peut établir une distinction entre le référendum et la consultation populaire. Si l'on n'instaure pas d'obligation de participation, le caractère contraignant du référendum peut en tout cas justifier que l'on fixe un seuil de participation supérieur à celui prévu pour une consultation.

Il est aussi utile de préciser qu'il ne sera procédé au dépouillement qu'après qu'il aura été constaté que le quorum fixé a été atteint. Sinon, une des deux parties risque de se servir du résultat — surtout en cas de consultation populaire non contraignante — pour appuyer son point de vue.

Il faut par ailleurs tenir compte du fait que les adversaires de la consultation populaire pourront présenter le fait que le seuil électoral n'a pas été atteint comme une victoire et appeler à ne pas aller voter ([125]).

Le comité fait observer que l'on pourrait fixer un quorum de participation par entité fédérée.

Un membre du Comité tient enfin à rappeler qu'un seuil de participation élevé peut difficilement constituer une alternative à l'obligation de participer. Un seuil de participation (trop) élevé ne garantit absolument pas — contrairement à l'obligation de participer — que toutes les couches de la population fassent entendre leur voix de la même manière. Il renvoie à cet égard à une consultation organisée à Gand, où, malgré un taux de participation assez élevé d'environ 40 %, 7 % seulement des Gantois peu instruits ont exprimé un suffrage. En revanche, quelque 80 % des Gantois titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou universitaire ont été voter ([126]).

([124]) Voy. notamment à ce sujet L. Van Lindt, « Van Genk tot Gent », *Themakatern gemeentelijke volksraadpleging, De Gemeente*, 1999, pp. 29 et suivantes.

([125]) Voy. à ce sujet aussi J. Verhulst, *Het verdiepen van de democratie. Feiten, argumenten, ervaringen omtrent de invoering van het referendum*, Bruxelles, Cypres, 1998, p. 21.

([126]) Cf. J. Buelens, « Leren van Gent en andere volksraadplegingen », *De Gemeente*, 1999, p. 9.

VI. — DE VEREISTE MEERDERHEID

Sommige leden van het wetenschappelijk comité hebben bedenkingen bij de haalbaarheid en de werkbaarheid van volksbevragingen op het federale niveau, gelet op de communautair verscheiden samenstelling van de Belgische bevolking. Die leden zijn met name beducht voor de communautaire conflicten die door dergelijke referenda en volksraadplegingen in de hand kunnen worden gewerkt.

Volgens deze leden lijkt het ten minste aangewezen dat voor aangelegenheden waarover een duidelijke communautaire tweespalt zou kunnen bestaan, de problemen veeleer via de traditionele weg van de dialoog en overleg tussen politieke partijen zouden worden opgelost, dan dat een volksbevraging hierover zou worden gehouden. Hierboven werd echter reeds gewezen op de problemen om de categorie communautair gevoelige materies nauwkeurig af te bakenen.

Andere leden van het comité herinneren eraan dat de grondwetgever in dat opzicht inzonderheid zowel de voordelen als de nadelen behoort af te wegen van de eventuele instelling van het referendum tot herziening van de Grondwet. Hoewel het risico voor communautaire confrontaties niet denkbeeldig is, mag toch niet uit het oog worden verloren dat die techniek een aantal voordelen kan bieden met het oog op het dichten van de communautaire kloof (zie *supra*, I, 2, a.). Zij brengen ook in herinnering dat volgens hen elke volksraadpleging zou moeten worden voorafgegaan door een beraadslaging in het parlement, zodat voor aangelegenheden waarover communautaire onenigheid zou kunnen ontstaan eerst pacificatie kan worden bewerkstelligd via dialoog en overleg, zonder dat daarom een ultieme volksbekrachtiging van de bereikte compromissen mag worden uitgesloten.

Indien tot invoering van een referendum of volksraadpleging op federaal niveau wordt besloten, valt te benadrukken dat ook het hanteren van een gewone goedkeuringsmeerderheid tot communautaire spanningen kan leiden. Er moet worden nagedacht over de opportuniteit te voorzien in mechanismen tot bescherming van bepaalde groepen van de Belgische bevolking. Of dergelijke en, in voorkomend geval, welke mechanismen worden uitgewerkt, komt toe aan de politieke overheid; de grondwetgever of de wetgever zal zich met andere woorden moeten beraden over de opportuniteit of noodzaak van die technieken.

In verband met aangelegenheden die in de huidige stand van het positief recht alleen bij bijzondere wet kunnen worden geregeld, zij verwezen naar de voorgaande toelichting (zie *supra*, I, 3, c.).

Op de grote lijnen van de systemen die, ingeval dit nodig zou worden geacht, het beginsel van de meerderheidsstemming kunnen nuanceren, wordt hierna summier ingegaan.

VI. — LA MAJORITÉ REQUISE

Certains membres du comité scientifique doutent qu'il soit possible d'organiser des questionnements populaires au niveau fédéral, compte tenu du fait que la population belge est composée de plusieurs communautés. Ces membres craignent notamment que de tels référendums et consultations populaires donnent lieu à des conflits communautaires.

Selon ces membres, il paraît à tout le moins nécessaire que pour les matières qui pourraient donner lieu à des dissensions communautaires, les problèmes soient résolus par la voie traditionnelle du dialogue et de la concertation entre les partis politiques plutôt que par l'organisation d'un questionnement populaire à ce sujet. L'attention a toutefois déjà été attirée sur les difficultés de délimiter avec précision la catégorie des matières à connotations communautaires.

D'autres membres du comité rappellent qu'il appartient au pouvoir constituant de mesurer en particulier, de ce point de vue, tant les risques que les avantages d'une éventuelle introduction du référendum de révision constituant. Si les risques d'affrontement communautaire ne sont pas à négliger, il ne faudrait pas perdre de vue pour autant les avantages que cette technique pourrait présenter dans la perspective même de la régulation du clivage communautaire (voyez *supra*, I, 2, a.). Ils rappellent aussi qu'à leur estime, une délibération parlementaire devrait toujours précéder la votation populaire, de sorte que la pacification dans les matières qui pourraient donner lieu à des dissentions communautaires pourrait d'abord être recherchée par la voie du dialogue et de la concertation, sans qu'il faille exclure pour autant une ultime ratification populaire des compromis réalisés.

Si l'on décide d'instaurer le référendum ou la consultation populaire au niveau fédéral, il faut souligner que le recours à une majorité simple peut aussi donner lieu à des tensions communautaires. Il faut réfléchir à l'opportunité de prévoir des mécanismes destinés à protéger certains groupes de la population belge. Il appartient aux autorités politiques de décider si de tels mécanismes seront élaborés et, dans l'affirmative, lesquels; le constituant ou le législateur devra en d'autres termes réfléchir à l'opportunité ou à la nécessité de prévoir de telles techniques.

Pour les matières qui appellent l'intervention de la loi spéciale dans l'état actuel du droit positif, on se reportera aux développements précédents (voyez *supra* I, 3, c.).

Les aspects essentiels des systèmes susceptibles de nuancer, lorsque cela est jugé nécessaire, le principe du vote acquis à la majorité, sont abordés sommairement ci-après.

Vooreerst kan worden voorgeschreven dat bij alle (of bepaalde) referenda, naast een meerderheid van de stemmen, tevens een meerderheid in twee of meer deelgebieden kan vereist zijn. Hierbij kunnen verscheidene varianten voor ogen worden gehouden, waarbij ofwel wordt uitgegaan van de gemeenschappen ofwel van de gewesten. Telkens kan ook de vraag worden gesteld of dergelijke meerderheid dan in elk van die deelgebieden moet worden bekomen, dan wel of voor bepaalde deelgebieden — op grond van hun eigenheden — in andere of geen voorwaarden wordt voorzien.

Een variant op het voormelde systeem zou kunnen worden gevonden in de voorwaarde om naast een (gewone — 1/2 + 1 — of specifieke — 2/3) meerderheid op federaal vlak, in één of meer deelgebieden een significante minderheid (30 % of 40 %) aan stemmers te vereisen die met het voorstel instemt.

Een laatste alternatief kan worden gevonden in een beschermingsmechanisme analoog aan de « linguïstische alarmbelprocedure ». Hierbij wordt in beginsel niet langer geraakt aan het vereiste van de gewone meerderheidsstemming, maar kan via een dergelijke procedure het mogelijk worden gemaakt de eventuele verplichting tot het organiseren van een referendum te schorsen teneinde hieromtrent in het Parlement of in de regering of in de Ministerraad overleg te plegen.

VII. — DE UITGAVEN VOOR HET HOUDEN VAN EEN REFERENDUM OF EEN VOLKSRAADPLEGING

De campagnes bij een referendum blijken in Amerika en recent ook in Zwitserland heel kostelijk te zijn. D.B. Magleby schrijft dat toe aan het feit dat de uitkomst van een referendum ook sterk door de gevoerde campagne kan worden beïnvloed ([127]).

De financiering van de campagnes vertoont grote ongelijkheden. In Californië kwam in de loop van de jaren negentig twee derde van ondernemers en slechts 12 % van individuele bijdragen. In de 18 meest dure Californische campagnes voor referenda kwam 83 % van de fondsen voor de campagnes van ondernemingen. In 1992 werd 67 % van het geld dat voor de campagne werd besteed gegeven in schrijven van 100 000 USD of meer, 37 % in schrijven van 1 000 000 USD of meer. Giften van 1 000 USD of min-

([127]) D.B. Magleby, *« Direct Legislation in the American States »*, in D. Butler en A. Ranney (eds.), *Referendums around the World — The growing use of direct democracy*, London, Macmillan, 1994, blz. 250. Zie ook D.H. Lowenstein, « Campaign spending on ballot propositions : Recent experience public choice theory and the first amendment », *UCLA Law Review*, 1982, blz. 505-641; K.W. Kobach, Switzerland, in D. Butler en A. Ranney (eds.), *o.c.*, blz. 98-152.

On peut tout d'abord préconiser que l'on pourrait exiger pour tous les référendums (ou certains d'entre eux), outre une majorité des voix, une majorité dans deux ou plusieurs entités fédérées. On peut, dans cet ordre d'idées, envisager plusieurs variantes en se basant soit sur les communautés, soit sur les régions. On peut également se demander, dans chaque cas de figure, s'il faut exiger qu'une majorité se dégage dans chacune de ces entités fédérées ou dans certaines d'entre elles — en fonction de leurs spécificités — ou s'il ne faut pas prévoir d'autres exigences en la matière.

Une variante au système précité peut consister à exiger qu'outre une majorité (simple — la moitié des voix plus une — ou spéciale — deux tiers des voix) au niveau fédéral, une minorité significative (30 % ou 40 %) des participants approuve la proposition dans une ou plusieurs entités fédérées.

Une dernière variante consisterait à prévoir un mécanisme de protection semblable à la « sonnette d'alarme communautaire ». Dans ce cas, on ne dérogerait pas à la condition de la majorité simple, mais le mécanisme de protection permettrait de suspendre l'éventuelle obligation d'organiser un référendum afin d'organiser une concertation à ce sujet au sein du Parlement, du gouvernement ou du Conseil des ministres.

VII. — LES DÉPENSES ENGAGÉES POUR UN RÉFÉRENDUM OU UNE CONSULTATION POPULAIRE

Les campagnes référendaires se révèlent extrêmement coûteuses en Amérique et, depuis peu, en Suisse. D.B. Magleby impute cette situation au fait que la campagne menée peut avoir une grande influence sur l'issue d'un référendum ([127]).

Le financement des campagnes présente de grandes disparités. En Californie, dans les années nonante, les campagnes ont été financées à concurrence des deux tiers par les entreprises et à raison d'à peine 12 % par les cotisations individuelles. Si l'on considère les dix-huit campagnes référendaires les plus chères menées en Californie, 83 % des fonds destinés à leur financement provenaient d'entreprises. En 1992, 67 % des fonds de campagne ont été donnés sous forme de montants de 100 000 USD ou plus, 37 % sous forme de montants

([127]) D.B. Magleby, *« Direct Legislation in the American States »*, dans D. Butler et A. Ranney (eds.), *Referendums around the World — The growing use of direct democracy*, London, Macmillan, 1994, p. 250. Voy. aussi D.H. Lowenstein, « Campaign spending on ballot propositions : Recent experience public choice theory and the first amendment », *UCLA Law Review*, 1982, pp. 505-641; K.W. Kobach, Switzerland, dans D. Butler et A. Ranney (eds.), *o.c.*, pp. 98-152.

der leverden in de jaren negentig slechts 6 % van de fondsen beschikbaar voor de campagnes bij de volksinitiatieven.

Het lijkt daarom aangewezen regels te formuleren voor zowel de financiering als de uitgaven voor campagnes bij het referendum en het volksinitiatief.

Indien men wil voorkomen dat het democratisch spel wordt vervalst door de inmenging van economische machten, moet men zorgen voor een wettelijk kader voor de campagnes bij referenda of volksraadplegingen.

Gelet op het bijzondere uitgangspunt van de wet van 4 juli 1989, dat berust op de overheidsfinanciering van de politieke partijen ([128]), kan ze niet als dusdanig worden omgezet naar de campagnes voor referenda. Er zou dus een specifieke wetgeving moeten worden aangenomen.

Sommige regels van de wet van 4 juli 1989 zouden model kunnen staan voor die bijzondere wetgeving. Dat is het geval voor de regels die, met het oog op de verbetering van de communicatie tussen de kandidaten en de kiezers, bepaalde middelen van verkiezingsreclame verbieden of beperken.

De regels die de verkiezingsuitgaven beperken zouden daarentegen niet kunnen worden uitgebreid tot de campagnes bij referenda. In de wet van 4 juli 1989 wordt voor de verkiezingsuitgaven immers uitgegaan van een duidelijk criterium, namelijk de begunstigde (lijst of kandidaat) van de uitgaven. In het kader van een campagne bij een referendum worden de uitgaven niet gedaan ten behoeve van een persoon of van een groep van personen, maar voor een idee, wat uiteraard iets heel anders is. Voor de uitgaven voor referenda moet dus een aangepast criterium worden gevonden.

De Quebecse wetgeving terzake verdient kennelijk onze aandacht.

In Canada worden de grondwettelijke teksten in die zin uitgelegd dat de federale overheid en de provincies, elk wat hen betreft, een wet tot organisatie van het raadgevend referendum (of volksraadpleging) mogen aannemen ([129]).

De provincie Quebec heeft in juni 1978 een wet betreffende de volksraadpleging goedgekeurd ([130]) die nog steeds van toepassing is ([131]). Die wet bevat ver-

([128]) Zie A. Rasson en M. Verdussen, « Constitution et partis politiques. België », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1993, vol. IX, blz. 86.

([129]) G.-A. Beaudoin, *La Constitution du Canada*, Montréal, Wilson en Lafleur, 1990, blz. 130.

([130]) Zie P. Patenaude, « La réglementation du financement des campagnes référendaires », in *La participation directe du citoyen …, o.c.*, blz. 123-135.

([131]) H. Brun en G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 3e druk, Cowansville, Ed. Yvon Blais, 1997, blz. 113-119.

de 1 000 000 USD ou plus. Dans les années nonante, les dons de 1 000 USD ou moins n'ont représenté que 6 % des fonds engagés dans les campagnes menées dans le cadre d'initiatives populaires.

Il paraît dès lors indiqué d'élaborer des règles applicables tant au financement des campagnes menées dans le cadre de référendums et d'initiatives populaires qu'aux dépenses y afférentes.

En effet, si l'on veut éviter, notamment, que le jeu démocratique soit faussé par l'intervention de puissances économiques, il est nécessaire d'encadrer par voie législative les campagnes référendaires, que celles-ci précèdent un référendum ou une consultation populaire.

Dans la mesure où la loi du 4 juillet 1989 procède d'une philosophie particulière, fondée sur le financement public des partis politiques ([128]), elle ne paraît pas transposable, comme telle, aux campagnes référendaires. Une législation spécifique devrait donc être adoptée.

Cette législation spécifique pourrait s'inspirer de certaines règles contenues dans la loi du 4 juillet 1989, telles les règles qui, dans un but d'assainissement de la communication entre les candidats et les électeurs, interdisent ou limitent des moyens déterminés de propagande électorale.

En revanche, les règles plafonnant les dépenses électorales ne sauraient être étendues aux campagnes référendaires. En effet, dans la loi du 4 juillet 1989, les dépenses électorales sont appréhendées au départ d'un critère précis : le bénéficiaire (liste ou candidat) des dépenses. Or, les dépenses liées à une campagne référendaire sont consenties au bénéfice, non pas d'une personne ou d'un ensemble de personnes, mais d'une idée, ce qui est évidemment très différent. Il convient donc d'imaginer un critère approprié pour les dépenses référendaires.

De toute évidence, la législation québécoise mérite, sur ce point, l'attention.

Au Canada, les textes constitutionnels sont interprétés dans le sens où l'autorité fédérale et les provinces, chacune pour ce qui la concerne, peuvent adopter une loi organisant le référendum consultatif (ou consultation populaire) ([129]).

Une loi sur la consultation populaire a été adoptée par la province du Québec en juin 1978 ([130]). Elle est toujours d'application aujourd'hui ([131]). Cette loi contient

([128]) Voy. A. Rasson et M. Verdussen, « Constitution et partis politiques. Belgique », *Annuaire international de justice constitutionnelle,* 1993, vol. IX, p. 86.

([129]) G.-A. Beaudoin, *La Constitution du Canada*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1990, p. 130.

([130]) Voy. P. Patenaude, « La réglementation du financement des campagnes référendaires », in *La participation directe du citoyen …, o.c.*, pp. 123-135.

([131]) H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 3e éd., Cowansville, Ed. Yvon Blais, 1997, pp. 113-119.

schillende bepalingen over de uitgaven in het kader van een referendum, welke ertoe strekken de vrijheden van meningsuiting en vereniging van de groeperingen te verzoenen met de gelijkheid van alle kiezers. Ze kunnen in vijf punten worden samengevat.

1. Als de *Assemblée nationale du Québec* beslist een volksraadpleging te houden over een vraagstuk of een wetsontwerp, worden twee nationale comités (zogenaamde « *organismes-parapluies* ») opgericht : een « ja-comité » en een « nee-comité ». De leden van de *Assemblée nationale* die zulks wensen, maken deel uit van het comité van hun keuze; bij ontstentenis worden de comités samengesteld uit kiezers, steeds op vrijwillige basis. Die regel onderstelt een polarisatie van de raadpleging. In die comités is een deelname van de minderheidsgroepen gewaarborgd.

2. Tijdens de campagne in het kader van de volksraadpleging (één maand) mogen de door de wet bedoelde uitgaven voor elk nationaal comité alleen onder het toezicht van de officiële ambtenaar van dat comité worden toegekend.

3. Het bedrag dat elk van de comités mag uitgeven, is gemaximaliseerd naar gelang van het aantal ingeschreven kiezers.

4. Die uitgaven worden gedaan door een « fonds voor het referendum » dat het nationaal comité heeft opgericht en dat het stijft aan de hand van :

— bijdragen van de kiezers, beperkt tot 3 000 Canadese dollar per kiezer en per comité;

— eveneens begrensde bijdragen van de provinciale politieke partijen (dat is de enige uitzondering op het verbod op bijdragen van rechtspersonen);

— een eventuele subsidie van de *Assemblée nationale*, waarvan het bedrag voor elk comité hetzelfde moet zijn.

5. Na de volksraadpleging maakt elke officiële ambtenaar een verslag bekend waarin de aan het fonds overgemaakte bedragen en de dankzij dat fonds gedane uitgaven zijn opgenomen. Hij is daarentegen niet verplicht de herkomst van die gelden openbaar te maken. Dat is gerechtvaardigd doordat er geen risico bestaat dat stortingen zouden worden gedaan in ruil voor enkele gunsten (zoals dat inzake verkiezingen het geval kan zijn).

VIII. — **DE VOORLICHTINGSCAMPAGNE**

De noodzaak van een voorafgaande en een volledige informatieverstrekking aan de burgers die aan een referendum of volksraadpleging deelnemen, komt als een evidentie voor ([132]). Enerzijds moet een informatie-

([132]) Zie in die zin ook, L. Tobback, *Het referendum, mythe of mogelijkheid ?* Brussel, ministerie van Binnenlandse Zaken, *s.d.*, blz.16.

plusieurs dispositions relatives aux dépenses référendaires. Elles tendent à concilier les libertés d'expression et d'association des groupements avec l'égalité de tous les électeurs. Elles peuvent être résumées en cinq points.

1. Lorsque l'Assemblée nationale du Québec décide de soumettre à la consultation populaire une question ou un projet de loi, deux comités nationaux (« organismes-parapluies ») sont constitués : un comité du « oui » et un comité du « non ». Les membres de l'Assemblée nationale qui le souhaitent font partie du comité de leur choix; à défaut, les comités sont composés d'électeurs, toujours sur une base volontaire. Cette règle suppose une bipolarisation de la consultation. Une participation des groupes minoritaires dans ces comités est garantie.

2. Pendant la période de la campagne référendaire (un mois), les dépenses visées par la loi ne peuvent être consenties, pour chaque comité national, que sous l'égide de l'agent officiel de ce comité.

3. Chaque comité national ne peut dépenser qu'à concurrence d'un plafond fixé en fonction du nombre d'électeurs inscrits.

4. Ces dépenses sont effectuées au départ d'un « fonds du référendum » que le comité national a constitué et qu'il alimente à partir :

— de contributions des électeurs, limitées à 3 000 dollars canadiens par électeur et par comité;

— de contributions des partis politiques provinciaux, elles aussi limitées (c'est la seule exception à l'interdiction des contributions de personnes morales);

— d'une éventuelle subvention versée par l'Assemblée nationale et dont le montant doit être identique pour chaque comité.

5. Après la consultation populaire, chaque agent officiel rend public un rapport reprenant les sommes versées dans le fonds et les dépenses réalisées grâce à ce fonds. En revanche, il ne doit pas dévoiler la provenance des fonds, ce qui se justifie par l'absence de risque que les versements puissent être dictés par la volonté de s'attirer quelques faveurs (comme cela peut se produire en matière électorale).

VIII. — **DE LA CAMPAGNE D'INFORMATION**

Il est évident qu'il est nécessaire que les citoyens participant à un référendum ou à une consultation populaire soient informés préalablement et complètement ([132]). Une campagne d'information doit fournir à la population

([132]) Voir également, à ce sujet, L. Tobback, *Het referendum, mythe of mogelijkheid ?* Bruxelles, ministère de l'Intérieur, *s.d.*, p.16.

campagne de bevolking aangaande het voorgelegde probleem alle nuttige en toelichtende informatie verstrekken, opdat elke burger na afweging van voor- en nadelen van de verschillende opties een standpunt zou kunnen bepalen. In het geval dat geen opkomstplicht wordt vooropgesteld, gaat van die informatie bovendien een sensibiliserende impuls uit met het oog op een maximale participatie van de burgers aan de volksbevraging.

Een aantal leden benadrukt hierbij dat die informatieverstrekking onder geen beding het monopolie van de overheid mag zijn. Geen enkele instantie, dus ook de overheid niet, is immers in staat om volledig objectieve informatie te bieden. Wel lijkt het nuttig dat de overheid inzake informatieverstrekking een basisopdracht toekomt, dit in de vorm van een brochure met een schets van de probleemstelling die zal worden voorgelegd en een overzicht van de pro's en contra's. Een vergelijkbare verplichting werd voor de gemeente- en provinciebesturen voorzien in de regelgeving op de gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen ([133]). Aldus zijn de gemeenten ertoe verplicht om minstens één maand voor de volksraadpleging aan de inwoners een brochure ter beschikking te stellen waarin het thema van de raadpleging op een objectieve wijze wordt uiteengezet. Uit het jaarverslag 1998-1999 van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen ([134]) valt wel te leren dat ook met betrekking tot de objectiviteit van die brochures reeds problemen zijn gerezen, zodat terzake best ook in een — voorafgaande — controle van een onafhankelijk orgaan wordt voorzien.

Die overheidsinformatie moet volgens de leden om die reden in ieder geval ook worden gecombineerd met informatie van de voor- en tegenstanders zelf. Dit kan gebeuren op eigen initiatief van de betrokkenen, maar er kan ook worden gedacht aan het beschikbaar stellen van middelen door de overheid aan beide kampen of het inruimen van plaats voor die argumenten in de overheidsbrochure. Toch moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de « overheidsbrochure » en de « standpuntennota's » van politieke partijen; waar de eerste objectief moet zijn en met overheidsmiddelen tot stand komt en wordt gefinancierd, bevat de tweede inhoudelijk het standpunt van een bepaalde partij of beweging en valt die volledig ten laste van een partij of particulier ([135]).

Een ander lid benadrukt nog in dit kader dat geen enkele informatieverstrekking volledig objectief kan zijn

([133]) Artikel 326 van de nieuwe gemeentewet en artikel 140-9 van de provinciewet.

([134]) VAV, Jaarverslag 1998-1999, *o.c.*, 22-23.

([135]) Zie hieromtrent ook *supra* in verband met de noodzaak om een sluitende uitgavenregeling uit te vaardigen.

tous renseignements utiles et éclairants sur le problème soulevé, afin de permettre aux citoyens de prendre position après avoir apprécié les avantages et les inconvénients de chaque option. Si la participation n'est pas rendue obligatoire, ces renseignements rempliront en outre une fonction sensibilisatrice qui favorisera une participation maximale des citoyens au questionnement populaire.

Un certain nombre de membres soulignent également que les pouvoirs publics ne peuvent en aucun cas avoir le monopole des campagnes d'information. Aucune instance, et donc pas davantage les pouvoirs publics, n'est en effet en mesure de fournir des informations totalement objectives. Il paraît néanmoins utile que les pouvoirs publics soient chargés d'une mission de base en matière d'information, mission qui consisterait à diffuser une brochure présentant la problématique soumise à une votation ainsi qu'un aperçu des avantages et des inconvénients des diverses options. Les dispositions légales relatives aux consultations populaires communales et provinciales imposent une obligation similaire aux autorités communales et provinciales ([133]). En conséquence, les communes sont tenues de mettre à la disposition des habitants une brochure présentant le sujet de la consultation populaire de manière objective au moins un mois avant le jour de la consultation. Le rapport annuel 1998-1999 de *la Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen* ([134]) révèle que des problèmes ont déjà surgi en ce qui concerne l'objectivité de ces brochures, de sorte qu'il conviendrait en cette matière de prévoir l'exercice d'un contrôle — préalable — par un organisme indépendant.

Les membres estiment, dans un souci d'objectivité, que les informations officielles devraient en tout cas être complétées par des informations émanant directement des partisans du « oui » et des partisans du « non ». La diffusion de ces informations peut se faire à l'initiative des intéressés, mais on peut également envisager que les autorités mettent des moyens à la disposition des deux camps ou qu'elles réservent de l'espace à la présentation de leurs arguments dans la brochure officielle. Il convient toutefois qu'une distinction claire soit établie entre la « brochure officielle » et les « prises de position » de partis politiques : la première, qui doit être objective, est élaborée et financée avec des moyens publics, tandis que les secondes, qui présentent le point de vue d'un parti ou mouvement donné, sont totalement à charge d'un parti ou particulier ([135]).

Un autre membre souligne encore à ce sujet qu'aucune information fournie ne peut être tout à fait

([133]) Article 326 de la nouvelle loi communale et article 140-9 de la loi provinciale.

([134]) VAV, *Jaarverslag* 1998-1999, *o.c.*, 22-23.

([135]) Voir aussi, à ce sujet, *supra*, le point traitant de la nécessité d'élaborer des règles équilibrées en matière de dépenses.

en stelt zich hieromtrent bijgevolg strikter op. Volgens hem wordt de voorlichtingscampagne beter volledig door de voor- en tegenstanders gevoerd en moet de overheid zich met dit aspect van de volksbevraging niet inlaten.

De complexiteit van dit aspect wordt trouwens goed aangetoond naar aanleiding van een door een Vlaams lokaal bestuur verspreide informatiebrochure bij een gemeentelijke volksraadpleging. De aan de bevolking voorgelegde vraagstelling betrof de inplanting van een openbare bibliotheek in een bepaald gebouw, waartoe de gemeenteraad een principiële beleidsbeslissing had genomen. Volgens de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen was de gemeentelijke informatiebrochure met als titel « Ja ik stem, ik stem Ja », niet alleen een oproep tot deelneming aan de raadpleging, maar suggereerde en hield de titel van de brochure een — ten minste verholen — stemadvies in waardoor nog moeilijk van objectieve informatie kon worden gewaagd.

IX. — CONTROLE OP DE MODALITEITEN VAN VOLKSBEVRAGINGEN

Het koppelen van een aantal voorwaarden aan de organisatie en rechtsgeldigheid van referenda en volksraadplegingen, stelt onvermijdelijk ook de vraag aan de orde naar de instantie(s) die op de naleving van die modaliteiten zullen toezien.

Terzake valt onmiddellijk op te merken dat in de schoot van het comité geen eensgezinde opvatting bestaat omtrent de aard van de instanties die met dit toezicht moeten worden belast. Vier soorten instellingen kunnen hierbij theoretisch naar voren worden geschoven : de rechtscolleges (met name het Arbitragehof en de afdeling administratie van de Raad van State), de gevestigde politieke organen (parlementaire vergaderingen), de afdeling wetgeving van de Raad van State of een onafhankelijk orgaan (bijvoorbeeld een federale adviescommissie voor referenda en volksraadplegingen) dat desgevallend een gemengde samenstelling kan hebben (wetenschappers, politici, magistraten, …).

Inzake de aard van de controle moet een onderscheid worden gemaakt tussen de controle van formele aard enerzijds en de substantiële controle anderzijds. Het is voornamelijk met betrekking tot het orgaan dat moet instaan voor de substantiële controle dat de meningen uiteen blijken te lopen.

1. De formele controle

Dit aspect betreft de controle die zich toespitst op de vormvoorwaarden van de bevraging. Het gaat meer be-

objective et adopte dès lors un point de vue plus strict à cet égard. Il estime qu'il est préférable que la campagne d'information soit menée entièrement par les partisans et les adversaires et que les pouvoirs publics ne s'occupent pas de cet aspect du questionnement populaire.

La complexité de cet aspect ressort d'ailleurs clairement d'une brochure d'information mise à disposition par un pouvoir local flamand à l'occasion d'une consultation populaire communale. La question soumise à la population concernait l'installation d'une bibliothèque publique dans un bâtiment déterminé, installation à propos de laquelle le conseil communal avait pris une décision politique de principe. Selon la *Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen* (Commission consultative flamande pour les consultations populaires), la brochure d'information mise à disposition par la commune et intitulée « Oui je vote, je vote oui » appelait non seulement à participer à la consultation, mais suggérait — en des termes déguisés du moins — une attitude de vote, ce qui fait qu'elle pouvait encore difficilement être considérée comme une information objective.

IX. — EN CE QUI CONCERNE LE CONTRÔLE EXERCÉ SUR LES MODALITÉS DES QUESTIONNEMENTS POPULAIRES

Si l'on assortit l'organisation et la validité de référendums et de consultations populaires d'un certain nombre de conditions, se pose inévitablement aussi la question de savoir quelle(s) instance(s) veillera(ont) au respect de ces modalités.

Force est de constater à cet égard que la nature des instances qui doivent être chargées de ce contrôle ne fait pas l'unanimité au sein du comité. Quatre types d'institutions peuvent en théorie être pris en considération à cet égard : les juridictions (à savoir la Cour d'arbitrage ou la section d'administration du Conseil d'État), les organes politiques constitués (les assemblées parlementaires), la section de législation du Conseil d'État ou un organe d'avis indépendant à créer (par exemple, une commission consultative fédérale pour les référendums et les consultations populaires), dont la composition peut le cas échéant être mixte (scientifiques, hommes politiques, magistrats, …).

En ce qui concerne la nature du contrôle, il y a lieu de faire une distinction entre le contrôle formel, d'une part, et le contrôle substantiel, d'autre part. Les divergences de vues semblent surtout porter sur l'organe qui doit être chargé d'exercer le contrôle substantiel.

1. Le contrôle formel

Ce contrôle concerne les conditions de forme du questionnement. Il s'agit plus particulièrement de la question

paald om de vraag of aan de frequentievereisten is voldaan, het benodigde aantal handtekeningen bij een burgerinitiatief op regelmatige wijze werd verzameld en de vraag met « ja » of « neen » te beantwoorden valt.

Een meerderheid van de leden van het comité wijst op het hoofdzakeljik, zoniet exclusief juridische karakter van die formele controle. De formele controle komt inderdaad neer op een klassieke juridische oefening : is een bepaalde rechtshandeling, *in casu* de aanvraag tot organiseren van een volksbevraging, al dan niet in overeenstemming met de geldende rechtsregels ? Aangezien de formele controle betrekking heeft op een toetsing aan rechtsnormen, zijn zij van oordeel dat het formeel toezicht aan een rechtscollege moet worden toevertrouwd of hier minstens een rechtscollege bij moet worden betrokken.

Een belangrijk alternatief lijkt terzake voor ogen te kunnen worden gehouden.

Vooreerst kan de formele controle zonder meer aan een rechtscollege worden toevertrouwd, dat terzake — zonder mogelijkheid tot beroep — op bindende wijze uitspraak doet.

Een tweede mogelijkheid bestaat erin een adviserend college, door middel van een voorafgaand advies, bij het toezicht te betrekken, waarbij vervolgens het Parlement het laatste woord krijgt bij de formele controle.

De normale wetgevingsprocedure, waarbij de afdeling wetgeving van de Raad van State omtrent wetsontwerpen wordt geraadpleegd en de federale wetgever goedkeurt, kan hier als voorbeeld worden gegeven. Die optie geniet echter niet de voorkeur van de meerderheid van het comité.

2. **De substantiële controle**

Bij de substantiële controle wordt gepeild naar de inhoudelijke waarde van de vraag die aan de bevolking zal worden voorgelegd. Die controle is dubbel. Aan de ene kant moet worden nagegaan of de vraag betrekking heeft op aangelegenheden waarover wel degelijk een referendum mag worden gehouden en op onderwerpen die behoren tot de bevoegdheid van de politieke overheid die het referendum of de volksraadpleging organiseert; dat zijn de juridische aspecten van de substantiële controle, die eerst (a) zullen worden aangesneden. Voorts dient te worden nagegaan of de formulering van de vraag beantwoordt aan de kwalitatieve vereisten die hierboven in punt IV van dit hoofdstuk zijn toegelicht. Bedoeling van dergelijke vereisten is, in de mate van het mogelijke, te voorkomen dat de vraag aanleiding geeft tot uiteenlopende ongewenste effecten; terzake gaat het dus om een opportuniteitscontrole, die vervolgens (b) zal worden behandeld.

de savoir si les conditions relatives à la fréquence sont remplies, si le nombre de signatures requises en cas d'initiative de la population ont été rassemblées d'une manière régulière et s'il est possible de répondre par « oui » ou par « non » à la question.

Une majorité des membres du comité attirent l'attention sur le caractère essentiellement, sinon exclusivement, juridique de ce contrôle formel. Le contrôle formel constitue en effet un exercice juridique classique : un acte juridique déterminé, en l'occurrence la demande d'organiser un questionnement populaire, est-il ou non conforme aux règles juridiques en vigueur ? Étant donné que le contrôle formel consiste à vérifier la conformité à des règles juridiques, ils estiment qu'il doit être confié à une juridiction ou du moins qu'une juridiction doit y être associée.

Une alternative importante semble pouvoir être envisagées à cet égard.

Le contrôle formel peut être confié sans problème à une juridiction, dont la décision — qui n'est pas susceptible de recours — a force obligatoire.

Une deuxième possibilité consiste à associer au contrôle un collège consultatif, par le biais d'un avis préalable, le Parlement ayant ensuite le dernier mot en ce qui concerne le contrôle formel.

La procédure législative normale, selon laquelle les projets de loi sont soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et adoptés par le législateur fédéral, peut servir d'exemple en l'occurrence. Cette option ne bénéficie toutefois pas de la préférence de la majorité du comité.

2. **Le contrôle substantiel**

Le contrôle substantiel porte sur la valeur du contenu de la question qui sera soumise à la population. Il conduit à un double examen. D'une part, il convient de vérifier si la question a trait à des thèmes qui ne sont pas exclus du domaine référendable et à des sujets qui relèvent de la compétence de la collectivité politique qui organise le référendum ou la consultation populaire. Ce sont les aspects juridiques du contrôle substantiel. On les évoquera en premier lieu (a). D'autre part, il s'agit de vérifier si la formulation de la question répond aux exigences de qualités présentées *supra* au point IV du présent chapitre. Ces exigences cherchent à éviter, autant que possible, que la question suscite divers effets non désirables. Il y va d'un contrôle d'opportunité qui sera abordé dans un second temps (b).

a. *Juridische aspecten*

Wat de substantiële controle betreft van de aspecten die niet met de effecten van de vraagverwoording te maken hebben, bestaan in het comité twee visies.

Een aantal leden benadrukt dat die substantiële controle aan een rechtscollege moet worden toegekend. Een lid wijst er terzake op dat indien een politieke instelling met die taak zou worden belast, het gevaar niet denkbeeldig is dat die controle tot politieke betwistingen leidt die doorgaans meerderheid tegen minderheid zullen worden beslecht. Dit zou op zijn beurt de legitimiteit van de figuur van de volksbevraging in het gedrang kunnen brengen.

Diverse leden benadrukten dat de controle door een rechtscollege ook de onafhankelijkheid van die controle waarborgt. Bovendien zou aldus het gevaar uit de weg kunnen worden geruimd dat een bij referendum of volksraadpleging goedgekeurde wet, vervolgens door het Arbitragehof wordt vernietigd wegens strijdigheid met de Grondwet of de bevoegdheidsverdelende regels.

Aansluitend hierbij wordt door deze leden dan ook het Arbitragehof naar voren geschoven als het rechtscollege dat best met die substantiële controle wordt belast. Er wordt met name op gewezen dat dit toezicht nauw aansluit bij de grondwettigheidscontrole waarmee het Arbitragehof momenteel is belast. Volgens sommigen zou de keuze van het Arbitragehof in zekere mate bovendien ook een politieke benadering van de substantiële controle toelaten; er kan immers aan worden herinnerd dat de helft van de leden van het Hof bestaat uit voormalige politici. Dit is met name van belang, aangezien de inhoudelijke controle niet steeds op louter juridische gronden zal kunnen worden opgelost.

Verscheidene andere leden benadrukken daarentegen dat de substantiële controle moet toekomen aan de politieke instanties, in de eerste plaats het Parlement. Voor hen wordt een bindende preventieve tussenkomst van een rechtscollege best vermeden.

Verschillende argumenten worden terzake aangevoerd. Vooreerst wordt erop gewezen dat de beoordeling van de vraagstelling niet mag worden gemonopoliseerd door juristen. Ook de gedeeltelijk politieke samenstelling van het Arbitragehof biedt terzake niet noodzakelijk de vereiste garanties. Er moet immers ook beroep kunnen worden gedaan op andere specialisten dan juristen en politici : hierbij wordt op de eerste plaats onder meer gedacht aan personen die beslagen zijn in de geeigende methodologie voor het onderzoek naar vraagstelling en -verwoording.

Evenzeer moet worden benadrukt dat het weinig opportuun is bij referenda en volksraadplegingen een bindende preventieve grondwettigheidscontrole door een rechtscollege te voorzien. Er wordt bepleit veeleer aan

a. *Aspects juridiques*

En ce qui concerne le contrôle substantiel des aspects n'ayant pas trait aux effets de la formulation de la question, il existe deux points de vue différents au sein du comité.

Un certain nombre de membres soulignent qu'une juridiction doit être investie de ce contrôle substantiel. Un membre fait observer à cet égard que si une institution politique était chargée de cette tâche, le risque n'est pas illusoire que ce contrôle donne lieu à des contestations politiques qui seront généralement tranchées majorité contre opposition. Une telle situation pourrait, à son tour, compromettre la légitimité du questionnement populaire.

Plusieurs membres soulignent qu'un contrôle exercé par une juridiction garantit aussi l'impartialité de ce contrôle. De plus, on ne courrait plus le risque qu'une loi adoptée par référendum ou consultation populaire soit ensuite annulée par la Cour d'arbitrage, parce qu'elle est contraire à la Constitution ou aux règles répartitrices de compétences.

Dans le prolongement de ce qui précède, ces membres présentent dès lors la Cour d'arbitrage comme la juridiction qu'il conviendrait de charger de ce contrôle substantiel. L'attention est plus particulièrement attirée sur le fait que le contrôle en question est apparenté au contrôle de constitutionnalité dont la Cour d'arbitrage est chargée à l'heure actuelle. Selon certains le choix de la Cour d'arbitrage permettrait dans une certaine mesure aussi une approche politique du contrôle substantiel; il faut en effet rappeler que la moitié des membres de la Cour sont d'anciens hommes politiques. Cet aspect a son importance, étant donné que le contrôle substantiel ne pourra pas toujours s'exercer sur des bases purement juridiques.

Plusieurs autres membres soulignent en revanche que le contrôle substantiel doit revenir aux instances politiques, en premier lieu au Parlement. Ils jugent préférable d'éviter une intervention préventive contraignante de la part d'une juridiction.

Plusieurs arguments sont avancés à l'appui de cette thèse. On fait tout d'abord valoir que l'appréciation de la manière dont la question est formulée ne peut être monopolisée par des juristes. La composition, en partie politique, de la Cour d'arbitrage n'offre pas non plus nécessairement toutes les garanties en la matière. Il doit en effet également être possible de faire appel à des spécialistes qui ne sont ni juristes ni hommes politiques : on pense en premier lieu à des personnes qui sont rompues à l'art de rechercher la formulation adéquate de questions.

Il faut également souligner qu'il est peu opportun de prévoir un contrôle de constitutionnalité préventif et contraignant dans le cadre des référendums et des consultations populaires. On préconise plutôt de s'inspirer des

te sluiten bij de regels die gelden voor de reguliere wetgevende initiatieven, waarbij ook pas na goedkeuring van de wetgevende norm een rechtscollege zich kan uitspreken over de grondwettigheid en de overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels. Hiertegen wordt door meerdere leden die de controle door een rechtscollege bepleiten, dan weer ingebracht dat de vergelijking met de gewone wetgevende procedure niet zonder meer opgaat; volgens die leden zou het volledige kiezerskorps niet mogen worden uitgenodigd zich uit te spreken over een tekst, die vervolgens door een rechtscollege kan worden vernietigd. Een dergelijke botsing tussen de volkswil en het recht moet volgens die leden worden vermeden en zij pleiten dan ook voor een preventieve controle van de vraagstelling door het Arbitragehof en het uitsluiten van de vernietigingsbevoegdheid achteraf. Hier wordt nog aan toegevoegd dat ook in dit geval de parlementaire assemblee(s) het laatste woord behouden. Indien het Arbitragehof in zijn preventieve controle besluit tot een miskenning van de Grondwet of de bevoegdheidsverdelende regels, zou de bevoegde overheid immers nog steeds tot een wijziging van die bepalingen kunnen besluiten.

Een derde argument voor het toevertrouwen van de substantiële controle aan het Parlement, houdt verband met de corrigerende taak die het Parlement desgevallend kan worden toegekend. Aan de wetgevende vergaderingen zou de mogelijkheid kunnen worden toegekend om een vraag die strijdig lijkt met de Grondwet en de bevoegdheidsverdelende regels, op grondwetsconforme wijze te herformuleren. Indien het initiatief voor een volksbevraging uitgaat van een aantal burgers, zijn het de initiatiefnemers die in eerste instantie de vraag zullen formuleren; het Parlement kan terzake echter een controlerende en desgevallend hervormende functie worden toegekend. Een gelijkaardig systeem werd voorzien bij de gemeentelijke volksraadpleging. Ook hier komt het in de eerste plaats aan de initiatiefnemers toe om zich te beraden over de precieze vraagstelling : de taak tot definitieve formulering van de vraag ligt echter bij de gemeenteraad die erover waakt dat geen onwettige of dubbelzinnige vragen worden voorgelegd. In het verlengde hiervan komt het de gemeenteraad desgevallend toe de vraag te herformuleren of zelfs nieuwe vragen toe te voegen ([136]). De vragen mogen echter vanzelfsprekend niet dermate worden aangepast of geherformuleerd, dat zij omzeggens niets meer te maken hebben met de initiële vraagstelling ([137]).

Dergelijke taak kan bezwaarlijk aan een rechtscollege — zelfs indien dit deels is samengesteld uit voormalige politici — worden toegekend. Dit zou immers impliceren dat een rechtscollege — vooral in het

([136]) L. Veny, *l.c.*, 350.
([137]) Cf. *VAV*, Jaarverslag 1998-1999, *o.c.*, 20.

règles applicables aux initiatives législatives ordinaires, lesquelles permettent à une juridiction de se prononcer sur la constitutionnalité d'une norme législative et sur sa conformité aux règles de répartition des compétences, même après son adoption. Plusieurs membres, qui sont favorables à l'exercice d'un contrôle par une juridiction, objectent que le parallèle établi avec la procédure législative ordinaire n'est pas totalement pertinent : pour ces membres, l'ensemble du corps électoral ne pourrait pas être appelé à se prononcer sur un texte susceptible d'être ultérieurement annulé par une juridiction. Ces membres estiment qu'il faut éviter pareil antagonisme entre la volonté du peuple et le droit et recommande dès lors qu'on charge la Cour d'arbitrage d'un contrôle préventif de la formulation de la question excluant toute possibilité d'annulation postérieure. Ils ajoutent encore que même dans ce cas, le dernier mot doit revenir à l'assemblée (aux assemblées) parlementaire(s). Si la Cour d'arbitrage devait estimer, à l'occasion de son contrôle préventif, que la Constitution ou les règles de répartition des compétences ne sont pas respectées, l'autorité compétente devrait en effet encore pouvoir décider de modifier les dispositions concernées.

Un troisième argument en faveur de l'octroi du contrôle substantiel au Parlement concerne la tâche corrective dont le Parlement peut le cas échéant être investi. La possibilité pourrait être donnée aux assemblées législatives de reformuler, dans le respect de la Constitution, une question qui paraît contraire à la Constitution et aux règles répartitrices de compétences. Si l'initiative d'un questionnement populaire émane d'un certain nombre de citoyens, ce seront les initiateurs qui formuleront initialement la question; une fonction de contrôle et, le cas échéant, de révision peut toutefois être confiée au Parlement à cet égard. Un système analogue a été prévu pour la consultation populaire communale. Dans ce cas aussi, il appartient tout d'abord aux initiateurs de se concerter sur la formulation précise; la formulation définitive de la question relève toutefois de la compétence du conseil communal, qui veille à ce que des questions illicites ou équivoques ne soient pas posées. Dans le prolongement de ce qui précède, il appartient éventuellement au conseil communal de reformuler la question ou même d'ajouter de nouvelles questions ([136]). Toutefois, les questions ne peuvent évidemment pas être adaptées ou reformulées de manière telle qu'elles n'aient presque plus de rapport avec la formulation initiale ([137]).

Une telle tâche peut difficilement être confiée à une juridiction — fût-elle composée en partie d'anciens hommes politiques. Cela impliquerait en effet qu'une juridiction — surtout dans le cadre d'un référendum législatif

([136]) L. Veny, *l.c.*, 350.
([137]) Cf. *VAV*, *Jaarverslag* 1998-1999, *o.c.*, 20.

kader van een (grond)wetgevend referendum — een deel van het wetgevend initiatief toekomt, hetgeen een wel verregaande verwatering van de scheiding van de machten zou inhouden.

Het parlementaire proces biedt ten slotte ook ruimte voor een beroep op deskundigen uit verschillende onderzoeksgebieden, dit al naargelang van het thema waarop de vraagstelling betrekking heeft.

Een alternatief voor het toekennen van een beslissingsrecht inzake de substantiële controle aan het Parlement of een rechtscollege, kan — desgevallend — worden gezocht in een combinatie van beide systemen.

Het toekennen van een beslissingsrecht omtrent de substantiële controle aan het Parlement, zou met name kunnen worden gecombineerd met een voorafgaande tussenkomst van een rechtscollege. Het huidige wetgevingsproces kan dienaangaande als model worden gehanteerd. Alvorens een vraag aan het Parlement voor te leggen, zou die vraag ter advies aan een rechtscollege — de Raad van State of het Arbitragehof — of een bijzonder hiertoe op te richten adviesorgaan kunnen worden overgemaakt.

Er zou zelfs voor een echte verdeling van het toezicht kunnen worden geopteerd; zo kan bijvoorbeeld een voor het Parlement bindend advies van de Raad van State of het Arbitragehof met betrekking tot de grondwettigheid worden voorgeschreven. In het licht van dit advies kan het Parlement vervolgens de vraag behouden (indien door het rechtscollege niet tot een miskenning van de (Grond)wet wordt besloten), dan wel herformuleren of weren (indien een schending zou worden vastgesteld).

Een lid wil ten slotte nog benadrukken dat met de controles op volksbevragingen zuinig moet worden omgesprongen. De initiatiefnemers, die desgevallend eerst honderdduizenden handtekeningen hebben weten te verzamelen, moeten volgens dit lid met het nodige respect worden behandeld. Men moet ook steeds oog blijven hebben voor de praktische werkbaarheid van de volksbevraging.

Het lid vraagt zich dan ook af waarom referenda en volksraadplegingen met meer omzichtigheid moeten worden benaderd dan het gewone wetgevende werk. Hij stelt voor om ook voor die volksbevragingen slechts *a posteriori* controles in te voeren zoals die gelden voor gewone wetgeving.

Aan de initiatiefnemers van een referendum zou volgens het lid wel de mogelijkheid moeten worden toegekend om te rade te gaan bij een deskundige instelling. In onderling overleg met die instelling kan dan tot een duidelijke en wettige vraagstelling worden gekomen. Zodoende wordt vermeden dat een preventieve tussenkomst van enig rechtscollege of het Parlement is vereist. De kans zou bovendien gering zijn dat achteraf re-

ou constituant — se voie attribuer une partie de l'initiative législative, ce qui aurait pour effet de vider de sa substance la séparation des pouvoirs.

La procédure parlementaire permet enfin aussi de faire appel à des experts dans les différents domaines de recherche, et ce, en fonction du thème auquel la question se rapporte.

On pourrait éventuellement, plutôt que d'octroyer au Parlement ou à une juridiction un droit de décision en matière de contrôle substantiel, opter pour une solution hybride.

L'octroi au Parlement d'un droit de décision en matière de contrôle substantiel n'exclut en effet pas une intervention préalable d'un collège de juristes. La procédure législative actuelle peut servir de modèle dans ce domaine. Avant qu'elle soit soumise au Parlement, une question pourrait être transmise pour avis à une juridiction — le Conseil d'État ou la Cour d'arbitrage — ou à un organe consultatif créé à cet effet.

On pourrait même opter pour une véritable répartition du contrôle; c'est ainsi, par exemple, que l'on pourrait prévoir que le Conseil d'État ou la Cour d'arbitrage remette au Parlement un avis contraignant en matière de constitutionnalité. À la lumière de cet avis, le Parlement pourrait ensuite maintenir la question (si la juridiction estime que la Constitution (la loi) est respectée), la reformuler ou la rejeter (si la juridiction constate une violation de la Constitution (de la loi)).

Un membre tient enfin encore à souligner qu'il faut éviter tout excès dans les contrôles exercés sur les consultations populaires. Ce membre estime que les initiateurs qui ont réussi à rassembler des centaines de milliers de signatures doivent être traités avec le respect qui s'impose. Il faut aussi toujours garder présent à l'esprit que le questionnement populaire doit pouvoir être organisé dans la pratique.

Le membre se demande dès lors pourquoi il faudrait faire preuve d'une plus grande prudence à l'égard des référendums et des consultations populaires qu'à l'égard du travail législatif ordinaire. Il propose que seuls des contrôles *a posteriori* soient prévus pour ces questionnements populaires, comme cela se fait pour la législation ordinaire.

Le membre estime que les initiateurs d'un référendum devraient avoir la possibilité de demander l'avis d'une institution spécialisée. En accord avec cette institution, ils pourraient alors établir une formulation claire et licite. Une telle procédure permet d'éviter qu'une intervention préventive d'une quelconque juridiction ou du parlement soit requise. Le risque que régulièrement des problèmes se posent *a posteriori* à propos de la consti-

gelmatig problemen met betrekking tot de (grond)-wettigheid van de vraagstelling rijzen.

b. *Controle op de vraagstelling*

Hoe wordt binnen het vermelde kader het toezicht op de kwaliteit van de vraagverwoording best georganiseerd ? Laten we eerst de bestaande praktijk beschouwen voorzover de controle over de effecten van de vraagverwoording er een plaats heeft.

In de huidige praktijk hebben doorgaans staatsrechtelijke instellingen het laatste woord inzake de vraagstelling. In 1986 vermeldt De Geest dat, voorzover hij kon nagaan, nergens ter wereld gebruik wordt gemaakt van een neutrale instantie die over de vraagstelling oordeelt. Toch wordt daar in publicaties vrijwel unaniem voor gepleit ([138]). Wat België aangaat, suggereert De Geest de Raad van State of het Arbitragehof als mogelijke neutrale instanties die over de vraagstelling kunnen oordelen. Dit kan ons inziens op voorwaarde dat niet alleen de juridische deskundigheid bij deze gelegenheid op één of andere wijze wordt uitgebreid met andere (gedragswetenschappelijke) deskundigheden inzake effecten van vraagverwoording. De Geest laat ook de mogelijkheid van een speciale referendumcommissie open ([139]). Zulke commissie is alvast voorzien in het kader van de gemeentelijke volksraadplegingen.

De Vlaamse Adviescommissie voor volksraadplegingen werd opgericht bij besluit van de Vlaamse regering op 8 juni 1997 en werd effectief opgestart op 8 maart 1998. Zij bestaat uit vijf leden. Volgens het oprichtingsbesluit wordt het voorzitterschap waargenomen door een magistraat bij de Raad van State. Verder bestaat de Adviescommissie uit twee hoogleraren van de Vlaamse universiteiten en twee ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap die deskundig zijn op gebied van het administratief recht. Een ambtenaar neemt (deeltijds) het secretariaat waar. De Adviescommissie heeft een eerder beperkte opdracht. Zij verstrekt niet-bindende adviezen aan de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden in het kader van de uitoefening van het administratief toezicht over gemeentelijke volksraadplegingen. De gemeentebesturen zijn niet verplicht om een voorafgaandelijk advies te vragen. Zij kunnen vrijwillig een vraag voor advies voorleggen. Ook particulieren kunnen zich tot de Adviescommissie richten met vragen om advies of concrete klachten. Met de mi-

([138]) *Ibid*., blz. 19. De Geest verwijst onder meer naar de werken van P.C. Gilhuis, *o.c*., 1981; Anderson, S., *Yes or nay ? Referenda in the United Kingdom*, London, Cassell, 1975; A.D. Belinfante, *De burger en zijn Staat*, Alphen a/d Rijn, 1966.

([139]) *Ibid*., blz. 20.

tutionnalité ou de la légalité de la question serait en outre faible.

b. *Contrôle sur la formulation de la question*

Quelle serait la meilleure manière d'organiser le contrôle sur la qualité de la formulation de la question ? Nous commencerons par prendre en considération la pratique actuelle dans la mesure où l'on y trouve un contrôle sur les effets de la formulation de la question.

Actuellement, dans la pratique, ce sont habituellement les organes politiques constitués qui ont le dernier mot en ce qui concerne la formulation de la question. En 1986, De Geest a fait observer qu'à sa connaissance, aucun pays ne demande à une instance neutre d'apprécier la formulation de la question, alors que cette formule est préconisée dans pratiquement toutes les publications spécialisées ([138]). En ce qui concerne la Belgique, De Geest suggère de confier l'appréciation de la formulation de la question au Conseil d'État ou à la Cour d'arbitrage en leur qualité d'instances neutres. Nous estimons que cela est possible à condition que l'on ne fasse pas uniquement appel, en ce qui concerne la formulation de la question, à l'expertise juridique mais que l'on consulte également, à cette occasion, d'autres experts (des sciences du comportement, notamment). De Geest envisage également la possibilité de confier cette tâche à une Commission spéciale « Référendum » ([139]). La création d'une telle commission est déjà prévue dans le cadre des consultations populaires au niveau communal.

La *Vlaamse Adviescommissie voor volksraadplegingen* a été créée, le 8 juin 1997, par un décret du gouvernement flamand et a entamé effectivement ses travaux le 8 mars 1998. Elle est composée de cinq membres. L'arrêté de création prévoit que la commission est présidée par un magistrat du Conseil d'État. Elle compte aussi parmi ses membres deux professeurs enseignant à des universités flamandes et deux fonctionnaires de la Communauté flamande versés en droit administratif. Un fonctionnaire assure (à temps partiel) le secrétariat. La mission de la Commission est assez limitée. Elle formule des avis non contraignants à l'intention du ministre flamand des Affaires intérieures dans le cadre de l'exercice de la tutelle administrative sur les consultations populaires communales. Les administrations communales ne sont pas tenues de demander un avis préalable. Elles peuvent saisir de leur plein gré la commission d'une demande d'avis. Les particuliers peuvent également s'adresser à la Commission et lui soumettre des demandes d'avis ou des réclamations concrètes. En matière

([138]) *Ibid*., p. 19. De Geest renvoie, entre autres, aux ouvrages de P.C. Gilhuis, *o.c*., 1981, de S. Anderson, Yes or Nay ? Referenda in the United Kingdom. London, Cassell, 1975; de A.D. Belinfante, *De burger en zijn Staat*. Alphen aan den Rijn, 1966.

([139]) *Ibid*., p. 20.

nister werd een werkafspraak gemaakt dat de Adviescommissie zich met het oog op een advies buigt over elk probleem in verband met de toepassing van de wetgeving inzake volksraadplegingen. De Adviescommissie heeft een huishoudelijk reglement opgesteld waarin de interne werkwijze wordt geregeld. In dit reglement is bepaald dat alle adviezen gemotiveerd en openbaar moeten zijn ([140]).

Kan zulke commissie controle uitoefenen over diverse aspecten van de vraagstelling ? Zoals gezegd, kan dit worden gewaarborgd door de vereiste deskundigheid van één van de academische leden ([141]). Over de mogelijkheid van een controle over de vraagstelling werd in een hoorzitting van het Vlaams Parlement van gedachten gewisseld naar aanleiding van de Gentse volksraadpleging van 14 december 1997. Daaruit blijkt dat de Adviescommissie zich minstens in één geval op vraag van een gemeente (St.-Niklaas) reeds heeft uitgesproken over de vraagstelling en dat zij een gewijzigde vraagstelling heeft voorgesteld ([142]). Verder blijkt uit de hoorzitting dat diverse actoren er voorstander van zijn dat de Adviescommissie zich over de vraagstelling zou uitspreken. Zo is de voorzitter van de Adviescommissie van oordeel dat inzake de vraagstelling een grotere rol aan de Adviescommissie zou kunnen worden toebedeeld. Momenteel kan zij enkel een niet-bindend voorstel van vraagstelling uitbrengen. Volgens de voorzitter zou men kunnen werken met een orgaan (de Adviescommissie of een Hoge Raad die bijvoorbeeld wordt uitgebreid met het betrokken gemeentebestuur) die dwingend de vraagstelling oplegt ([143]). Volgens de toenmalige minister van Binnenlandse Aangelegenheden moet, omwille van de complexiteit van de onderwerpen die worden bevraagd, de mogelijkheid worden geboden om voorafgaandelijk met de Adviescommissie te overleggen over de vraagstelling, waarna de Adviescommissie eventueel kan corrigeren en een ander voorstel formuleren.

Het toevertrouwen aan een Adviescommissie of een Hoge raad van de controle over de vraagstelling met het oog op het uitsluiten van manipulatie en het zo duidelijk mogelijk verwoorden van een vraag die in overeenstemming is met de wensen van de initiatiefnemers, dient zeker in overweging te worden genomen om de geschetste problemen inzake vraagstelling het hoofd te bieden.

([140]) Uitleg over de Adviescommissie door de heer Peter Sourbon, voorzitter, naar aanleiding van de hoorzitting van 8 juli 1998 in het Vlaams Parlement. Zie : Parl. St. Vl. P., nr 1115 (1997-1998), nr 1, blz. 8.

([141]) Momenteel is één van de academische leden een politicoloog.

([142]) Parl. St. Vl. P., nr 1115 (1997-1998), nr 1, blz. 8.

([143]) *Ibid.*, blz. 8.

de répartition des tâches, il a été convenu avec le ministre que la Commission examine aux fins d'avis tout problème lié à l'application de la législation relative aux consultations populaires. La Commission a rédigé un règlement d'ordre intérieur qui règle son fonctionnement interne. Ce règlement prévoit que tous les avis doivent être motivés et publiés ([140]).

Une telle commission est-elle apte à contrôler les divers aspects de la formulation de la question ? L'expertise requise à cette fin peut être garantie par la présence en son sein de personnes dotées de compétences comme celles de l'un des universitaires membres du comité scientifique ([141]). La possibilité d'un contrôle de la formulation de la question a fait l'objet d'un échange de vues lors d'une audition organisée au Parlement flamand à la suite de la consultation populaire tenue à Gand le 14 décembre 1997. Il en ressort que la Commission d'avis s'est déjà prononcée au moins une fois, à la demande d'une commune (Saint-Nicolas), sur la formulation d'une question et qu'elle a modifié cette formulation ([142]). Il ressort par ailleurs de l'audition que divers acteurs sont favorables à ce que la commission d'avis se prononce sur la formulation de la question. C'est ainsi que le président de la Commission d'avis estime que cette commission devrait se voir attribuer un rôle plus important en ce qui concerne la formulation de la question. Pour l'instant, elle peut émettre une proposition de formulation non contraignante. Le président estime que l'on pourrait travailler avec un organe (la commission d'avis ou un conseil supérieur qui serait, par exemple, élargi à l'administration communale concernée) qui imposerait une formulation ([143]). Le ministre de l'Intérieur de l'époque a estimé qu'en raison de la complexité des sujets pouvant faire l'objet d'un questionnement, il fallait prévoir la possibilité de se concerter préalablement avec la commission d'avis au sujet de la formulation de la question, après quoi la commission d'avis pourrait éventuellement corriger la formulation et présenter une autre proposition.

Pour faire face aux problèmes évoqués en ce qui concerne la formulation de la question, il convient assurément d'envisager de confier le contrôle de la formulation de la question à une commission d'avis ou à un conseil supérieur, en vue d'exclure les manipulations et de formuler la question le plus clairement possible en tenant compte des desiderata des personnes dont émane l'initiative.

([140]) Explications au sujet de la Commission d'avis fournies par M. Peter Sourbon, président, à l'occasion de l'audition du 8 juillet 1998 au Parlement flamand. Voir : Parl. St. Vl. P., n° 1115 (1997-1998), n° 1, p. 8.

([141]) Pour l'instant, l'un des universitaires est politologue.

([142]) Parl. St. Vl. P., n° 11115 (1997-1998), n° 1, p. 8.

([143]) *Ibid.*, p. 8.

Aan welke voorwaarden moet voldaan zijn, wil een orgaan, hetwelk dan ook, de bekwaamheid hebben om over de mogelijke effecten van de vraagverwoording te oordelen ?

— In de schoot van zo'n commissie moet bij alle leden een algemene gevoeligheid bestaan voor het probleem van de vraagstelling. Zij moeten met andere woorden over voldoende kennis terzake beschikken.

— Met het oog op het waken over de toepassing van standaardregels inzake de vraagstelling en met het oog op het nemen van de juiste beslissingen indien, bij gebrek aan pasklare regels, een grondiger onderzoek naar een vraagstelling nodig is, moet binnen de commissie minstens één van de leden over een specifieke deskundigheid inzake de vraagstelling beschikken.

— Het kan zijn dat een probleem inzake vraagstelling niet kan worden opgelost binnen de schoot van een commissie en dat een meer uitvoerige procedure op gang moet worden gebracht. De betreffende commissie moet in staat zijn om hierover een adequate beslissing te nemen. Deze beslissing kan bestaan in het raadplegen van externe experts of, uitzonderlijk, het laten uitvoeren door kleinschalig onderzoek door een gekwalificeerd instituut met het oog op een correcte vraagstelling ([144]).

Quelles conditions doivent être remplies pour qu'un organe, quel qu'il soit, ait la capacité d'apprécier les effets possibles de la formulation de la question ?

— Il doit exister, dans le chef de l'ensemble des membres d'une telle commission, une réceptivité globale au problème de la formulation de la question. Ils doivent en d'autres termes disposer de connaissances suffisantes en la matière.

— Un des membres au moins de la commission doit avoir une expertise spécifique en matière de formulation de la question, afin que celle-ci puisse veiller à l'application de règles uniformes en matière de formulation de la question et prendre les bonnes décisions si, faute de règles appropriées, il est nécessaire de procéder à une étude plus approfondie concernant la formulation d'une question.

— Il peut arriver qu'un problème de formulation de la question ne puisse pas être résolu au sein d'une commission et qu'une procédure plus complexe doive être engagée. La commission en question doit être en mesure de prendre une décision appropriée à ce sujet. Cette décision peut consister en la consultation d'experts externes ou, exceptionnellement, en la réalisation d'études de petite envergure par un institut qualifié en vue d'une formulation correcte de la question ([144]).

([144]) Dit laatste vergt enige uitleg. Over welk onderzoek gaat het ? Sinds ongeveer een decennium worden in de methodologie van het opinieonderzoek zogenaamde cognitieve interviews gebruikt om problemen inzake vraagverwoording vast te stellen en zo mogelijk op te lossen. Deze problemen hebben betrekking op het begrijpen van de vraag (en de gebruikte termen) zoals ze bedoeld werd en op het vaststellen van cognitieve problemen bij het beantwoorden van de vraag. Cognitieve interviews hebben plaats bij een beperkt aantal adequaat geselecteerde ondervraagden (een twintigtal) die ofwel in een zogenaamd vragenlabo ofwel bij hen thuis grondig worden bevraagd. Zie : B.H. Forsyth en J.T. Lessler, « Cognitive laboratory methods : a taxonomy », in P.P. Biemer *et al.* (eds.), *Measurement errors in surveys*. New York, John Wiley and Sons, 1991, blz. 393-418; S. Sudman, N. Bradburn en N. Schwarz, *Thinking about answers. The application of cognitive processes to survey methodology*, San Francisco, Jossey Bass, 1996, blz. 16-17; N. Schaeffer en D.W. Maynard, « From paradigm to prototype and back again. Interactive aspects of cognitive processing in standardized interviews », in N. Schwarz en S. Sudman (eds.), *Answering questions. Methodology for determining cognitive and communicative processes in survey research*, San Francisco, Jossey Bass, Pub., 1996, blz. 65-88. Voor een gebruik in België zie : K. Nuyts, G. Loosveldt en J. Billiet, « Het gebruik van cognitieve interviewtechnieken bij het ontwikkelen en testen van meetinstrumenten voor *survey*-onderzoek », *Tijdschrift voor Sociologie*, vol. 18 (4), 1997, blz. 475-500.

([144]) Ce dernier point nécessite des explications. De quelle étude s'agit-il ? Depuis une décennie environ sont utilisées, dans le cadre de la méthodologie du sondage d'opinion, des interviews dites cognitives afin de déceler les problèmes concernant la formulation de la question et de les résoudre autant que possible. Ces interviews concernent la compréhension de la question (et des termes utilisés) telle qu'elle a été conçue et l'identification de problèmes cognitifs survenant lorsqu'il est répondu à la question. Les interviews cognitives concernent un nombre limité de personnes interrogées sélectionnées de manière appropriée (une vingtaine) qui sont interviewées chez elles ou dans un laboratoire spécial conçu à cet effet. Voir : B.H. Forsyth et J.T. Lessler, « Cognitive Laboratory Methods : a Taxonomy »; dans P.P. Biemer *et al* (eds). *Measurement errors in surveys*. New York, John Wiley et and Sons, 1991, pp. 393-418; S. Sudman, N. Bradburn et N. Schwarz, *Thinking about answers. The application of cognitive processes to survey methodology*. San Francisco, Jossey Bass, 1996, pp. 16-17. N.C. Schaeffer et D.W. Maynard, From paradigm to prototype and back again. Interactive aspects of cognitive processing in standardized Interviews, dans N. Schwarz et S. Sudman, (eds.) *Answering questions. Methodology for determining cognitive and communicative process in survey research.* San Francisco, Jossey Bass Pub. 1996, pp. 65-88. Pour une utilisation en Belgique voir : K. Nuyts, G. Loosveldt et J. Billiet, « *Het gebruik van cognitieve interviewtechnieken bij het ontwikkelen en testen van meetinstrumenten voor survey-onderzoek* », *Tijdschrift voor Sociologie*, vol. 18 (4), 1997, pp. 475-500.

HOOFDSTUK V

Modaliteiten voor het houden van een volksinitiatief

1. Begripsomschrijving en onderscheid met het referendum

Alhoewel het volksinitiatief enige overeenkomsten vertoont met het referendum, bestaat er toch een duidelijk onderscheid. Bij het *referendum* gaat het initiatief uit van de overheid of van een deel van de bevolking en ligt het voorstel vast; de kiezers kunnen het voorstel enkel aannemen of verwerpen. Bij het *volksinitiatief* gaat het voorstel uit van de bevolking waarbij een vooraf vastgesteld aantal burgers het initiatief neemt voor het opstellen van een voorstel met betrekking tot een bepaalde materie en een van tevoren vastgesteld aantal handtekeningen vereist is om het *verplicht* op de agenda te brengen van het wetgevend orgaan.

Daarna zijn er een aantal varianten mogelijk. Zo is het mogelijk dat voor of na de parlementaire procedure nog een referendum wordt gehouden over het onderwerp. Maar het is evengoed mogelijk dat, zonder referendum, het voorstel aanhangig wordt gemaakt bij het wetgevende orgaan volgens de daartoe voorziene goedkeuringsprocedure. Er zijn nog andere varianten mogelijk maar zij hebben alle het kenmerk dat het voorstel dat uit het volksinitiatief voortkomt, verplicht aanhangig wordt gemaakt bij het wetgevende orgaan ([145]).

Er zijn weinig buitenlandse voorbeelden aan te wijzen van een zuiver volksinitiatief. Enkel in *Zwitserland* hebben de burgers de mogelijkheid om een wijziging van de Grondwet voor te stellen. De effectiviteit van dergelijke initiatieven is echter zeer beperkt.

2. Voorstellen

Indien men de rechtsfiguur van het volksinitiatief wenst op te nemen, dient de Grondwet daarin te voorzien, onder meer door een wijziging van artikel 75 van de Grondwet ingeval het gebeurt op wetgevend vlak of van artikel 195 van de Grondwet wanneer het gebeurt op grondwetgevend vlak.

Een van de mogelijkheden zou er kunnen in bestaan dat een aantal burgers een voorstel kunnen doen en dat het (ontvankelijk) voorstel daarna *hetzij* rechtstreeks, *hetzij* nadat een aantal burgers — wellicht een groter aantal dan degene die het oorspronkelijk voorstel heb-

([145]) D.T. Elzinga, H.G. Hoogers, J. Koopman et B. Thomas, *Het lokale referendum*, 1996, blz. 14-15.

CHAPITRE V

Modalités d'organisation d'une initiative populaire

1. Définition de la notion et distinction d'avec le référendum

Bien que l'initiative populaire présente quelques points communs avec le référendum, il existe toutefois une distinction nette entre ces deux notions. Dans le cas du *référendum*, l'initiative émane de l'autorité ou d'une partie de la population et la proposition est déjà élaborée; l'électorat ne peut que l'accepter ou la rejeter. Dans le cas d'une *initiative populaire*, l'initiative émane par contre de la population. Le propre d'une telle initiative est qu'un nombre prédéterminé de citoyens prennent l'initiative de rédiger un projet de décision concernant une matière donnée et qu'ils doivent recueillir un nombre préalablement fixé de signatures pour que la question soit *obligatoirement* inscrite à l'ordre du jour de l'organe législatif.

On peut alors imaginer un certain nombre de variantes. C'est ainsi qu'un référendum peut encore être organisé sur le sujet avant ou après le déroulement de la procédure parlementaire. Mais l'organe législatif peut tout aussi bien être saisi, sans référendum, de la proposition selon la procédure d'approbation prévue à cet effet. Il existe encore d'autres variantes, mais elles se caractérisent toutes par le fait que la proposition qui émane de l'initiative populaire doit obligatoirement être examinée par l'organe législatif ([145]).

Il n'y a guère d'exemples étrangers de véritable initiative populaire. Seule la *Suisse* autorise ses citoyens à proposer une modification de la Constitution. L'effectivité de telles initiatives est toutefois très limitée.

2. Propositions

Si l'on souhaite instaurer la procédure de l'initiative populaire, il est nécessaire de l'inscrire dans la Constitution par le biais, entre autres, d'une modification de l'article 75 pour ce qui concerne l'initiative populaire ayant une portée législative et de l'article 195 pour ce qui concerne l'initiative populaire ayant une portée constitutionnelle.

On pourrait prévoir qu'un certain nombre de citoyens peuvent formuler une proposition et que la proposition (recevable) soit ensuite mise à l'ordre du jour, après référendum ou non, de l'organe législatif *soit* directement *soit* après qu'un certain nombre de citoyens — nom-

([145]) D.T. Elzinga, H.G. Hoogers, J. Koopman et B. Thomas, *Het lokale referendum*, 1996, pp. 14-15.

ben gedaan — het voorstel steunt, bij het wetgevend orgaan aanhangig wordt gemaakt, al dan niet na een referendum.

Een wijziging van de Grondwet is ons inziens onvoldoende om het volksinitiatief ingang te doen vinden. De wetgever dient ook de modaliteiten van het initiatiefrecht nader te bepalen. Dit zal onder meer betrekking moeten hebben op de onderwerpen die voor een volksinitiatief niet in aanmerking komen (vergelijk met het referendum), het aantal handtekeningen en de procedure die moet worden gevolgd om een volksinitiatief ontvankelijk in te dienen en de procedure te waarborgen bij de behandeling van het verzoek. Het Reglement van het wetgevend orgaan zal eveneens moeten worden aangepast, onder meer wat betreft de vraag of een voorstel dat voortkomt uit het volksinitiatief al dan niet bij voorrang moet worden behandeld.

HOOFDSTUK VI

Het petitierecht

1. **Huidige grondwetsbepalingen**

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.

2. **Voorstellen**

a) *De minimalistische visie inzake een aanpassing van het petitierecht of de « klassieke » vernieuwing van het petitierecht*

In deze gedachtegang dienen twee beperkende voorschriften te worden gewijzigd, enerzijds de opheffing in artikel 28 van het verbod voor privé-verenigingen en (belangen)groepen om verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen, en anderzijds de opheffbre sans doute supérieur à celui des initiateurs de la proposition initiale — a apporté son soutien à la proposition.

Nous estimons qu'il ne suffit pas de modifier la Constitution pour instaurer l'initiative populaire. Le législateur devra également préciser les modalités de l'exercice du droit d'initiative. Ce travail législatif portera, entre autres, sur les matières qui ne peuvent pas faire l'objet d'une initiative populaire (cf. le référendum), le nombre de signatures requises, la procédure à suivre pour que l'initiative populaire soit introduite de manière recevable et la procédure à respecter pendant l'examen de la demande. Le Règlement de l'organe législatif devra également être adapté, notamment en ce qui concerne la question de savoir si une proposition émanant d'une initiative populaire doit être examinée en priorité ou non.

CHAPITRE VI

Le droit de pétition

1. **Dispositions constitutionnelles actuelles**

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.

2. **Propositions**

a) *Vision minimaliste en matière d'adaptation du droit de pétition ou actualisation « classique » du droit de pétition*

Cette actualisation consiste à modifier deux dispositions limitant le droit de pétition, à savoir, d'une part, l'article 28 interdisant aux associations privées et aux groupements (d'intérêts) de présenter des pétitions en nom collectif et, d'autre part, l'article 57 interdisant de pré-

fing in artikel 57 van het verbod om in persoon of mondeling verzoekschriften aan de Kamers aan te bieden.

Volgens de herzieningsverklaring van de Grondwet zoals gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 5 mei 1999 is enkel artikel 28 vatbaar voor herziening. Artikel 28 zou dus in de voormelde zin kunnen worden aangepast. Artikel 57 kan in de huidige legislatuur niet worden gewijzigd.

b) *De maximalistische visie inzake een aanpassing van het petitierecht of het « versterkt » petitierecht*

In deze opvatting dient het petitierecht te worden aangepast om de burger — eigenlijk een groep burgers — toe te laten het wetgevend orgaan te « interpelleren » of voorstellen te doen op wetgevend vlak ([146]).

Het is tijdens de besprekingen in de commissie herhaaldelijk gezegd dat de invoering van een dergelijke vorm van petitierecht een wijziging van de Grondwet noodzakelijk maakt omdat die regeling zich niet verdraagt met het representatief stelsel zoals dit thans bestaat. Dit blijkt ook uit de nota van de juridische dienst van de Kamer van volksvertegenwoordigers waarin wordt gesteld dat noch door een wijziging van de Reglementen van de Kamers, noch door een wetgevend initiatief, het « versterkt » petitierecht kan worden ingevoerd ([147]).

Indien de Kamers in de toekomst de Grondwet wensen te wijzigen om het « versterkt » petitierecht mogelijk te maken, dan zullen — zoals voor het volksinitiatief — nog een aantal modaliteiten bij wet moeten worden vastgelegd.

Voorzover dit niet in de Grondwet wordt vastgelegd, zal de wet de aangelegenheden moeten bepalen die niet voor het « versterkt » petitierecht in aanmerking komen en moeten voorzien in een aantal ontvankelijkheidsvoorschriften (identiteit van de verzoeker(s) en eventueel

([146]) Indien de voorstellen als gevolg van het zogenaamde « versterkt » petitierecht verplicht op de agenda van het wetgevend orgaan moeten worden ingeschreven, komt dit in grote mate overeen met de rechtsfiguur van het volksinitiatief.

([147]) Door het Vlaams Parlement werd bij decreet van 14 juli 1998, zoals gewijzigd bij decreet van 15 december 1998, een regeling vastgelegd voor de verzoekschriften die bij het Vlaams Parlement worden ingediend. Van de aangelegenheden die thans ter discussie staan, is het decreet ons inziens niet in strijd met de desbetreffende bepalingen van de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het decreet stelt enkel de nadere regels vast omtrent de behandeling van de ingediende verzoekschriften zoals de waarborg voor de verzoeker dat zijn verzoekschrift in overweging zal worden genomen, de wijze van de te volgen procedure en de garantie dat en op welke wijze hij een antwoord op zijn verzoekschrift zal ontvangen. De decreetbepalingen gaan dus minder ver dan hetgeen thans onder het « versterkt » petitierecht moet worden begrepen.

senter en personne ou de vive voix des pétitions aux Chambres.

Conformément à la déclaration de révision de la Constitution, publiée au *Moniteur belge* le 5 mai 1999, seul l'article 28 est soumis à révision. L'article 28 pourrait donc être adapté dans le sens susmentionné, tandis que l'article 57 ne pourra pas être modifié au cours de la présente législature.

b) *Vision maximaliste en ce qui concerne une adaptation du droit de pétition ou un droit de pétition « renforcé »*

Selon cette conception, il convient d'adapter le droit de pétition afin de permettre au citoyen — c'est-à-dire à un groupe de citoyens — d'« interpeller » l'organe législatif ou de faire des propositions en matière législative ([146]).

Il a été répété à plusieurs reprises au cours des discussions en commission que l'introduction d'une telle forme de droit de pétition requiert une révision de la Constitution dès lors que ce système n'est pas compatible avec le système représentatif tel qu'il existe actuellement. Cela ressort également de la note du service juridique de la Chambre des représentants, selon laquelle le droit de pétition « renforcé » ne peut être introduit ni par une modification des Règlements des Chambres ni par une initiative législative ([147]).

Si les Chambres souhaitent modifier un jour la Constitution en vue d'instaurer le droit de pétition « renforcé », un certain nombre de modalités devront — comme pour l'instauration de l'initiative populaire — être fixées par une loi.

Dans la mesure où ces modalités ne seront pas inscrites dans la Constitution, la loi devra déterminer les matières qui ne peuvent pas faire l'objet de l'exercice du droit de pétition « renforcé » et subordonner la recevabilité de ces pétitions à un certain nombre de conditions

([146]) 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.

([147]) 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 ne nous paraît pas contraire aux dispositions constitutionnelles concernées ni à la loi spéciale du 8 août 1980. Le décret se limite à fixer les modalités du traitement des pétitions adressées au Parlement flamand, telles 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. Les dispositions décrétales vont donc moins loin que ce qu'il y a lieu d'entendre par droit de pétition « renforcé ».

de hoedanigheid van de ondertekenaars) ([148]) alsmede de toepassingsmodaliteiten met eventueel een verschillende behandeling naargelang de aard van het verzoek (klachtenpetities, politieke petities) en procedurele waarborgen bij de behandeling van het verzoekschrift (bijvoorbeeld het horen van een afvaardiging van de indieners en de termijnregeling). Volledigheidshalve moet worden vermeld dat loutere procedureregels die enkel en alleen de werking van de Kamers betreffen en die geen verplichtingen inhouden voor de verzoekers of die geen weerslag hebben op hun rechten, thuis horen in het Reglement van de Kamers ([149]).

30 oktober 2000

De leden van het wetenschappelijk comité,

Jaak BILLIET
Pascal DELWIT
Jean DUJARDIN
Hugues DUMONT
Marc ELCHARDUS ([150])
Jean-Claude SCHOLSEM
Ludo VENY
Marc VERDUSSEN

([148]) De huidige tekst van artikel 28 van de Grondwet laat volgens de Raad van State niet toe dat een hoedanigheidsvoorwaarde zou worden opgelegd, evenmin als een leeftijds- en nationaliteitsvoorwaarde (advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 21 augustus 1997, Parl. St. Vl. P., 1996-1997, nr 498/2, blz. 9).

([149]) Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 21 augustus 1997, *o.c.*, blz. 11.

([150]) Sedert eind september 2000 ontslagnemend.

(identité du/des pétitionnaire(s) et éventuellement qualité des signataires) ([148]); elle devra également fixer les modalités d'application en prévoyant éventuellement un traitement différent selon la nature de la demande (pétitions visant à introduire une réclamation, pétitions politiques) ainsi que des garanties procédurales pour le traitement de la pétition (par exemple audition d'une délégation de pétitionnaires et fixation du calendrier). Ajoutons, pour être complet, que les règles de procédure qui ne concernent que le seul fonctionnement des Chambres et n'impliquent aucune obligation dans le chef des pétitionnaires ou n'ont aucune incidence sur leurs droits, doivent être inscrites dans le Règlement des Chambres ([149]).

30 octobre 2000

Les membres du comité scientifique,

Jaak BILLIET
Pascal DELWIT
Jean DUJARDIN
Hugues DUMONT
Marc ELCHARDUS ([150])
Jean-Claude SCHOLSEM
Ludo VENY
Marc VERDUSSEN

([148]) Le Conseil d'État estime que le texte actuel de l'article 28 de la Constitution ne permet pas que l'on impose une condition de qualité ni un âge minimal ni une condition de nationalité pour pouvoir exercer le droit de pétition (avis de la section de législation du Conseil d'État du 21 août 1997, Parl. St. Vl. P., 1996-1997, n° 498/2, p. 9).

([149]) Avis de la section de législation du Conseil d'État du 21 août 1997, *o.c.*, p. 11.

([150]) A présenté sa démission fin septembre 2000.

BIJLAGE I.A.

Thema's waarover een referendum kan worden georganiseerd

De vraag betreffende de toelaatbaarheid van de onderwerpen of thema's van een referendum, houdt rechtstreeks verband met het belang dat men aan referenda wil geven in het besluitname proces. In die zin is deze vraag verwant aan die betreffende de initiatiefnemer. Beperkt men het initiatief tot de verkozenen (parlement en/of regering), geeft men het zowel aan de verkozenen en de kiezers of de inwoners, of geeft men het enkel aan de kiezers of inwoners ? Deze mogelijkheden kunnen schematisch worden voorgesteld. Ik inspireer me daarbij op een schema van Uleri (1996 : 12) zonder dat helemaal te volgen. Dat schema wordt hier toegepast op het bindende referendum. Het kan, indien naast het bestaan van een bindend referendum ook nog een adviserende volksraadpleging of enquête wordt nodig geacht, eveneens op die laatste worden toegepast.

Het schema steunt op de combinatie van drie variabelen. Ten eerste, wordt het onderscheid gemaakt tussen referenda die automatisch, ten gevolge van de toepassing van een algemene regel, tot stand komen enerzijds, referenda die tot stand komen na een beslissing van een persoon of instelling, anderzijds. Tot de eerste categorie zouden bijvoorbeeld behoren referenda die worden opgelegd om een grondwetswijzing te kunnen doorvoeren. Tot de tweede categorie behoren referenda die er komen op volksinitiatief of die door het parlement of de regering zouden kunnen gevraagd worden. Het tweede onderscheid heeft betrekking op referenda die er komen ter wille van een beslissing van een persoon of instelling en maakt het onderscheid tussen initiatieven van het volk en initiatieven van de vertegenwoordigers en de regering. Het derde onderscheid heeft betrekking op de aard van de bindende kracht van het referendum en onderscheidt vier mogelijkheden :

— het referendum toetst en verwerpt desgevallend een (grond)wetsvoorstel;

— het referendum schaft een (grond)wetsartikel af;

— het referendum formuleert een (grond)wetsvoorstel dat door de wetgevende kamers binnen een gestelde termijn dient te worden behandeld;

— het referendum voert een (grond)wetsherziening door.

Die verschillende onderscheiden kunnen als volgt in een schema worden gecombineerd.

ANNEXE I.A.

Thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum

La question relative à l'admissibilité des sujets ou thèmes de référendum a un rapport direct avec l'importance que l'on veut conférer aux référendums dans le processus décisionnel. En ce sens, cette question est liée à celle relative à l'initiateur. Limite-t-on l'initiative aux élus (parlement et/ou gouvernement), confère-t-on le droit d'initiative tant aux élus qu'aux électeurs et aux habitants ou le confère-t-on uniquement aux électeurs ou habitants ? Ces possibilités peuvent être présentées schématiquement. Je m'inspire, pour ce faire, d'un schéma d'Uleri (1996 : 12), sans toutefois le reprendre intégralement. Ce schéma est appliqué en l'occurrence au référendum contraignant. Si, en plus d'un référendum contraignant, il est aussi jugé nécessaire d'organiser une consultation populaire ou une enquête, ce schéma peut également s'appliquer à ces dernières.

Le schéma se fonde sur la combinaison de trois variables. Une distinction est d'abord faite entre les référendums qui sont organisés automatiquement, en application d'une règle générale, d'une part, et les référendums qui sont organisés sur décision d'une personne ou d'une institution, d'autre part. Dans la première catégorie se situeraient, par exemple, les référendums qui doivent être organisés pour pouvoir procéder à une révision de la Constitution. Feraient partie de la deuxième catégorie, les référendums résultant d'une initiative populaire ou qui pourraient être demandés par le parlement ou le gouvernement. La deuxième distinction concerne les référendums qui sont organisés à la suite d'une décision prise par une personne ou une institution et distingue les initiatives du peuple et les initiatives de ses représentants et du gouvernement. La troisième distinction porte sur la nature de la force obligatoire du référendum et distingue quatre possibilités :

— le référendum a pour objet d'évaluer une proposition de loi ou de révision de la Constitution et la rejette le cas échéant;

— le référendum abroge un article d'une loi ou de la Constitution;

— le référendum a pour objet de formuler une proposition de loi ou de révision de la Constitution qui doit être examinée par les Chambres législatives dans un délai déterminé;

— le référendum a pour objet de modifier une loi ou de réviser la Constitution.

Ces différentes distinctions peuvent être combinées comme suit dans un schéma.

	Het referendum komt er automatisch ten gevolge van algemene regel — *Le référendum est automatique par suite d'une règle générale*	Het referendum komt er na een beslissing van een persoon of een instelling — *Le référendum résulte d'une décision d'une personne ou d'une institution*	
		Het referendum komt er op volksinitiatief. — *Le référendum résulte d'une initiative populaire.*	Het referendum komt er op initiatief van vertegenwoordigers of regering. — *Le référendum résulte d'une initiative de représentants ou du gouvernement.*
Toetsend. — *D'évaluation.*	Toetsend referendum. — *Référendum d'évaluation.*	Toetsend volksinitiatief. — *Initiative populaire d'évaluation.*	Toetsend delegerend referendum. — *Référendum délégatoire d'évaluation.*
Afschaffend. — *Abrogatoire.*	Afschaffend referendum. — *Référendum abrogatoire.*	Afschaffend volksinitiatief. — *Initiative populaire abrogatoire.*	Afschaffend delegerend referendum. — *Référendum délégatoire abrogatoire.*
Voorstellend. — *De proposition.*	Voorstellend referendum. — *Référendum de proposition.*	Voorstellend volksinitiatief. — *Initiative populaire de proposition.*	Voorstellend delegerend referendum. — *Référendum délégatoire de proposition.*
Wetgevend. — *Législatif.*	Wetgevend referendum. — *Référendum législatif.*	Wetgevend volksinitiatief. *Initiative populaire législative.*	Wetgevend delegerend referendum. — *Référendum délégatoire législatif.*

De impact van referenda is doorgaans groter en heeft ook meer invloed op de aard van de democratie en de politiek, als de burgers het initiatief kunnen nemen (Butler & Ranney, 1994 : 258). Volksinitiatief gecombineerd met frequente referenda, kan volgens een internationale vergelijking van resultaten zelfs leiden tot een vrij grondige verandering in de politieke cultuur. « *Frequent recourse to referendums can contribute to a special political culture in which politicians are inhibited, for good or ill, from acting as representatives* » (idem : 260). Volksinitiatief, gecombineerd met het frequent gebruik van het referendum, kan, met andere woorden, de vertegenwoordigende democratie is feite vervangen door een directe democratie. Wil men de directe democratie gebruiken als een aanvulling bij de vertegenwoordigende democratie, dan moet men via de modaliteiten van het referendum het initiatiefrecht, de frequentie en de toelaatbaarheid van thema's doseren. Dat dergelijke *fine-tuning* niet eenvoudig is, mag al blijken uit verschillende internationale studies die concluderen dat het moeilijk is algemene besluiten te trekken betrekkende de gevolgen van referenda (Butler & Ranney, 1994; Gallagher & Uleri, 1996 : 244). Er dient trouwens te worden opgemerkt dat er niet veel voorbeelden zijn van een wetgeving die een volwaardig volksintiatief, dat is zonder tussenkomst van de verkozen vertegenwoordigers, toelaat. Dit komt volgens Butler en Ranney (1994) enkel voor in de Verenigde Staten en Zwitserland. Dat laatste land wordt wel heel frequent genoemd als een voorbeeld van directe democratie. Zowel in Zwitserland als in de Verenigde Staten heeft het volksinitiatief vanaf de jaren zeventig een hoge vlucht genomen.

Uit de voorgestelde typologie blijkt dat de vraag naar de onderwerpen of thema's waarover een referendum kan worden gehouden, zich op een heel verschillende manier stelt

L'incidence de référendums est généralement plus importante et a également plus d'influence sur la nature de la démocratie et sur la politique si l'initiative peut émaner des citoyens (Butler & Ranney, 1994 : 258). L'initiative populaire, combinée à des référendums fréquents, peut même, selon une comparaison internationale de résultats, entraîner une modification assez profonde de la culture politique. « *Frequent recourse to referendums can contribute to a special political culture in which politicians are inhibited, for good or ill, from acting as representatives.* » (idem : 260). L'initiative populaire, combinée à un recours fréquent au référendum, peut, en d'autres termes, contribuer à remplacer la démocratie représentative par une démocratie directe. Si l'on veut que la démocratie directe vienne compléter la démocratie représentative, il faut doser, en agissant sur les modalités du référendum, le droit d'initiative, la fréquence et l'admissibilité des thèmes. Il n'est pas simple de parvenir à un tel dosage précis, comme en témoignent différentes études internationales, qui arrivent à la conclusion qu'il n'est pas facile de tirer des conclusions générales concernant les effets des référendums (Butler & Ranney, 1994 ; Gallagher & Uleri, 1996 : 244). On observera d'ailleurs qu'il n'y a pas beaucoup d'exemples de législations autorisant une initiative populaire à part entière, c'est-à-dire sans intervention des représentants élus. C'est le cas, selon Butler et Ranney (1994), uniquement aux États-Unis et en Suisse. Ce dernier pays est très souvent cité comme exemple de démocratie directe. Tant en Suisse qu'aux États-Unis, l'initiative populaire a pris un essor considérable à partir des années septante.

Il ressort de la typologie proposée que la question de savoir quels sujets ou thèmes peuvent faire l'objet d'un référendum se pose d'une toute autre manière selon le type spécifi-

naargelang het specifieke type van referendum waarover het gaat. Voor referenda die er automatisch komen ten gevolge de toepassing van een algemene regel, valt die vraag samen met de vraag onder welke omstandigheden er automatisch een referendum komt. Voor referenda op initiatief van de wetgevende kamers of de regering, dient vooral gespecificeerd onder welke omstandigheden dat kan. Het is in feite vooral in verband met het volksinitiatief dat de vraag in verband met de ontvankelijkheid van de onderwerpen of thema's zich stelt (en in de Commissie Politieke Vernieuwing werd besproken). Uit de reeds geformuleerde bedenkingen blijkt echter dat de ontvankelijkheid van onderwerpen en thema's, best niet los van de initiatiefnemer en de frequentie van de referenda worden bekeken.

Deze tekst richt de aandacht nagenoeg uitsluitend op de ontvankelijkheid van thema's die bij volksinitiatief worden voorgesteld. Hij rapporteert eerst een aantal bevindingen en gaat daarna in op de wijze waarop daaruit besluiten kunnen worden getrokken.

Wat betreft de toelaatbaarheid van thema's tekent zich in de discussie in de Commissie Politieke Vernieuwing een tendens af om een viertal beperkingen in te voeren. Geen referenda over :

— persoonlijke aangelegenheden;
— basisrechten;
— onderschreven internationale rechtsregels;

— bevoegdheden van een ander bestuursniveau dan dat waarop het referendum wordt georganiseerd ([1]).

Het is niet volkomen duidelijk wat daarmee precies wordt uitgesloten. Stellen dat men voor andere bestuurlijke niveaus gewoon de beperkingen moet volgen die in artikel 323 van de gemeentewet zijn voorzien, is op zich natuurlijk geen inhoudelijk argument.

Uit de praktijk blijkt dat in een groot aantal landen waar referenda bestaan, deze onder welbepaalde voorwaarden, betrekking kunnen hebben op grondwettelijke materies. In Denemarken, Ierland, Ijsland, Malta, Oostenrijk, Spanje en Zwitserland is het referendum verplicht bij grondswetherzieningen of belangrijk geachte grondwetsherzieningen (Gallagher, 1996 : 226). De logica van dergelijke maatregelen is dat een volksraadpleging of referendum precies belangrijk is voor grondwettelijke beslissingen die het kader vormen waarin het wetgevende werk kan plaatsgrijpen (Dumont, 1994). Als men *überhaupt* beroep doet op de directe democratie, lijkt het niet onredelijk dat dit beroep precies de instemming met en de legitimiteit van de grondwettelijke kaders betreft. Dat geldt dan eveneens voor soevereiniteitskwesties, zoals het zich onderwerpen aan internationale rechtsregels.

Tegenover die optie staat de wens, uitgedrukt door verschillende leden van de Commissie Politieke Vernieuwing en door verschillende experts van die commissie, om de thema's waarop een referendum betrekking kan hebben, toch te beperken. Zo werd onder meer gepleit voor het uitsluiten van fiscale aangelegenheden, communautaire aangelegenheden en thema's die de relatie tussen autochtone en allochtone

([1]) Deze passage van voorliggende nota verwijst naar een voorbereidende ontwerptekst van het expert comité. Deze ontwerptekst werd sindsdien gewijzigd in de finale versie van het rapport.

que de référendum dont il s'agit. En ce qui concerne les référendums qui ont lieu automatiquement en application d'une règle générale, cette question coïncide avec celle de savoir dans quelles circonstances un référendum est organisé automatiquement. Pour ce qui est des référendums qui se tiennent à l'initiative des Chambres législatives ou du gouvernement, il faut tout d'abord spécifier dans quelles circonstances un tel référendum peut être organisé. C'est en fait surtout en rapport avec l'initiative populaire que se pose (et a été discutée au sein de la commission pour le Renouveau politique) la question relative à la recevabilité des sujets ou thèmes. Il ressort cependant des considérations déjà formulées qu'il vaut mieux ne pas dissocier la question de la recevabilité des sujets et thèmes de celles relatives à l'initiateur et à la fréquence des référendums.

Ce texte s'intéresse presque exclusivement à la question de la recevabilité des thèmes qui sont proposés par voie d'initiative populaire. Il rend compte d'un certain nombre de constatations et s'attache ensuite plus spécialement à examiner la manière dont on peut en tirer des conclusions.

Pour ce qui est de l'admissibilité des thèmes, la commission pour le Renouveau politique tend à considérer qu'il conviendrait de prévoir quatre restrictions. Il n'y aurait pas de référendum concernant :

— des questions de personnes;
— les droits fondamentaux;
— les règles de droit international auxquelles la Belgique a souscrit;
— les compétences d'un niveau de pouvoir autre que celui auquel le référendum est organisé ([1]).

Cette énumération ne permet pas de déterminer clairement les exclusions. Considérer qu'il suffit, pour d'autres niveaux administratifs, d'observer les restrictions prévues à l'article 323 de la loi communale ne constitue évidemment pas, en soi, un argument de fond.

Il ressort de la pratique que dans un grand nombre de pays où des référendums sont organisés, ceux-ci peuvent, à des conditions bien déterminées, porter sur des matières constitutionnelles. Au Danemark, en Irlande, en Islande, à Malte, en Autriche, en Espagne et en Suisse, le référendum est obligatoire en cas de révision de la Constitution ou de révision de la Constitution jugée importante (Gallagher, 1996 : 226). La logique de telles mesures est qu'une consultation populaire ou un référendum revêt précisément de l'importance pour des décisions constitutionnelles qui forment le cadre dans lequel peut s'opérer le travail législatif (Dumont, 1994). Si l'on a de toute façon recours à la démocratie directe, il ne paraît pas déraisonnable que ce recours porte précisément sur l'approbation des cadres constitutionnels et la légitimité de ceux-ci. La même remarque vaut pour les questions de souveraineté, comme l'assujettissement à des règles de droit international.

À l'opposé de cette option, il y a le souhait, exprimé par plusieurs membres de la Commission pour le Renouveau politique et par plusieurs experts de cette commission, de limiter quand même les thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum. C'est ainsi que d'aucuns ont notamment insisté pour que soient exclus les matières fiscales, les matières communautaires, les thèmes concernant les relations entre popula-

([1]) Ce passage de la présente note se réfère à un premier projet destiné à préparer le rapport des experts. Ce projet a été modifié ultérieurement dans la version finale du rapport.

bevolking en de rechten van minderheden betreffen, zoals het opheffen van de wet tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden. Deze voorstellen tot uitsluiting van bepaalde thema's lijken ingegeven door angst voor populisme en voor de mogelijkheid dat het referendum latente conflicten op een oncontroleerbare wijze zal doen escaleren (in de plaats van bij te dragen tot hun oplossing). Ook in de wetenschappelijke literatuur vindt men frequent de vrees dat referenda de rechten van minderheden zullen krenken of de rechtszekerheid van beschuldigden zal verminderen. Butler en Rannay (1994 : 17) achten dit waarschijnlijk in het geval van het volksinitiatief, maar stellen tevens dat er niet heel veel voorbeelden zijn om die vrees te staven.

Uit een analyse van de ervaring met het referendum in Europa, distilleert Gallagher een aantal aanbevelingen (1996 : 244-245) :

— Een aantal onderwerpen lenen zich niet tot de ja/neen-keuze die bij een referendum wordt verondersteld.

— Over onderwerpen waarover de partijen duidelijk verdeeld zijn (die samenvallen met de breuklijnen) is het beter geen referenda te organiseren, maar de vertegenwoordigende democratie naar een oplossing te laten zoeken.

— Referenda worden beter georganiseerd over onderwerpen waarover de partijen intern verdeeld zij.

— Referenda over soevereinitietskwesties dienen te worden vermeden (omdat zij een pacificatie veronderstellen die dikwijls niet aanwezig is).

Het toepassen van deze aanbevelingen vergt een politiek oordeel over opportuniteit, dat is de kans dat het referendum tot succesrijke conflictresolutie en haalbaar beleid leidt. Deze aanbevelingen kunnen (met de mogelijke uitzondering van de souvereiniteitskwesties) niet in juridische regels worden omgezet. Zij kunnen dienst doen als nuttige informatie voor politieke mandatarissen die over de inrichting van een referendum moeten beslissen, maar bieden weinig leidraad voor een algemene juridische regeling van de ontvankelijkheid van onderwerpen die algemeen, ook bij een volksinitiatief, kan worden toegepast. Zij pleiten in die zin natuurlijk wel voor het delegerend referendum omdat zij precies het oordeel over politieke opportuniteit vanwege de vertegenwoordigers veronderstellen.

Zwitserland, waar het volksinitiatief vanaf het begin van de jaren zeventig een hoge vlucht heeft genomen, is een goed voorbeeld om na te gaan welke soort thema's worden voorgesteld. Vijf thema's leveren ruim twee derde van de onderwerpen die tussen 1974 en 1993 voorwerp waren van een volksinitiatief. In de orde van belangrijkheid waren dat post-materialistische zorgen (omgeving, kernenergie, gebruik wagen …), consumentenrechten, defensiebeleid, anti-migranten en anti-vreemdelingen standpunten en belastingen (Kobach, 1994 : 144).

Het belang van de post-materialistische zorgen weerspiegelt de opkomst van de groene beweging en vooral de fase waarin deze het beleid via directe, eerder dan vertegenwoordigende democratie kon beïnvloeden. Het is waarschijnlijk dat het volksinitiatief vooral die eisen zal naar voor schuiven, die leven onder een deel van de bevolking, waarvoor er dragende organisaties bestaan, maar die nog niet door de gevestigde partijen zijn overgenomen.

tion autochtone et population allochtone ainsi que les droits des minorités, comme par exemple l'abrogation de la loi réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. Ces propositions visant à exclure certains thèmes semblent inspirées par la peur du populisme et par la crainte que le référendum n'envenime, de manière incontrôlable, des conflits latents (au lieu de contribuer à leur résolution). La crainte que les référendums portent atteinte aux droits des minorités ou compromettent la sécurité juridique des inculpés est aussi souvent exprimée dans la littérature spécialisée. Butler et Rannay (1994 : 17) estiment que cette crainte est fondée dans le cas de l'initiative populaire, mais précisent par ailleurs qu'il n'existe pas beaucoup d'exemples pour l'étayer.

Gallagher infère un certain nombre de recommandations d'une analyse des expériences européennes en matière de référendums (1996 : 244-245) :

— Un certain nombre de sujets ne se prêtent pas au choix « oui/non » que suppose un référendum.

— Il est préférable de ne pas organiser de référendums sur les sujets à propos desquels les partis ont des points de vue nettement divergents (correspondant aux clivages), mais de laisser à la démocratie représentative le soin de trouver une solution.

— Il est préférable d'organiser des référendums sur des sujets faisant l'objet de dissensions au sein des partis.

— Il y a lieu d'éviter les référendums sur les questions de souveraineté (parce qu'ils supposent une pacification qui n'existe souvent pas).

La mise en œuvre de ces recommandations nécessite un jugement politique sur l'opportunité, c'est-à-dire la chance que le référendum débouche sur une résolution du conflit et sur une politique réaliste. Ces recommandations (à l'exception éventuellement des questions de souveraineté) ne peuvent être transposées en règles juridiques. Elles peuvent servir d'informations utiles aux mandataires politiques qui doivent décider de l'organisation d'un référendum, mais ne peuvent servir de base pour l'élaboration de règles juridiques pouvant s'appliquer, de manière générale, pour juger de la recevabilité des sujets, y compris en ce qui concerne l'initiative populaire. En ce sens, elles constituent évidemment un plaidoyer pour le référendum délégatoire, étant donné qu'elles supposent précisément que les représentants apprécient l'opportunité politique du référendum.

La Suisse, où l'initiative populaire a pris son essor au début des années septante, est un modèle utile pour examiner quelles sortes de thèmes sont proposées. Plus des deux tiers des sujets ayant fait l'objet d'une initiative populaire entre 1974 et 1993 se répartissaient entre cinq thèmes génériques. Ces cinq thèmes sont, par ordre d'importance, les préoccupations postmatérialistes (environnement, énergie nucléaire, utilisation de la voiture, etc.), les droits des consommateurs, la politique de défense, les positions hostiles aux immigrés et aux étrangers et la fiscalité (Kobach, 1994 : 144).

L'importance des préoccupations postmatérialistes reflète la montée en puissance du mouvement écologiste et, surtout, la phase au cours de laquelle ce mouvement a pu influencer la politique par le biais de la démocratie directe plutôt que par celui de la démocratie représentative. Il est probable que l'initiative populaire concernera surtout ce type de revendications, que partage une partie de la population et qui sont appuyées par des organisations, mais dont les partis établis ne se sont pas encore saisis.

In de Verenigde Staten, voor referenda op het niveau van een ganse staat, dekken vijf thema's 85 % van de initiatieven die tussen 1978 en 1992 werden genomen (Magleby, 1994 : 239). Fiscaal beleid (doorgaans het beperken van belastingen, budgetbeperkingen, regels betreffende het toelaatbare overheidstekort…), politieke hervormingen (dikwijls beperkingen van de duur van mandaten en de herverkiesbaarheid van vertegenwoordigers), economische wetgeving (reguleren van industrie en arbeidsverhoudingen), kwesties van moraliteit (gokken, alcoholgebruik, abortie…), milieubeleid. Heel belangrijk in die periode is het fiscaal beleid, waarbij de zogeheten « *Proposition 13* » van California, betreffende het beperken van de vermogensbelasting, trendzettend werd. In de loop van 1978 en 1979 hebben 37 staten hun vermogensbelastingen verminderd, 28 hun inkomensbelastingen en 13 hun belastingen op toegevoegde waarde. In het begin van de jaren negentig was er een reeks succesrijke initiatieven die de totale duur van politieke mandaten beperkte (doorgaans tot een totaal van 12 jaar). De meerderheid van de commentatoren schrijven aan het Amerikaanse volksinitiatief een conservatieve invloed toe : « … *a new move towards conservatism, a resurgent middle class, a tax-cutting tendency, an a message that the public desired less government* » (Magleby, 1994:239). Terwijl Gallagher in de Europese referenda (waarvan de meeste niet van volksinitiatief uitgaan) geen systematische progressieve of conservatieve tendens onderkent en evenmin een duidelijke bedreiging voor minderheden ontwaart, doet Magleby dat voor het volksinitiatief in Amerika wel. Volgens hem vertonen de referenda op volksinitiatief in de Amerikaanse staten, een duidelijke conservatieve tendens, alsook de neiging de rechten van minderheden te krenken (idem : 241). Bruce Cain (1992) spreekt in dat verband van een « *New Populism* » dat vooral de frustraties van de blanke middeklasse wist uit te drukken.

Fiscale aangelegenheden zijn niet alleen belangrijk omdat ze frequent opduiken in landen waar een volwaardig volksinitiatief bestaat en waar dergelijke materies het voorwerp van een referendum kunnen uitmaken, maar ook omdat precies in fiscale aangelegenheden de directe democratie een aanwijsbaar verschil lijkt te maken. Een analyse van gegevens uit Zwitserland, de Verenigde Staten, Australië en Duitsland, wijst uit dat de openbare uitgaven en de belastingen betekenisvol lager zijn in landen met voorzieningen voor directe democratie (Wagschal, 1997). Dit besluit steunt slechts op de vergelijking van vier landen, waar de belastingen en uitgaven nog voor heel andere redenen dan de voorzieningen van directe democratie kunnen verschillen. De auteur presenteert echter wel evidentie die zijn algemene stelling ondersteunt. In Zwitserland waren er in de periode 1848-1996 82 referenda die betrekking hadden op verhoging van uitgaven en belastingen, de meerderheid daarvan, 47, werd verworpen. In dezelfde periode werden 19 referenda gehouden over beperking van uitgaven en belastingen, waarvan 15 werden goedgekeurd (idem : 230). Matsusaka (1995) presenteert eveneens materiaal waaruit blijkt dat de fiscale politiek van staten met voorzieningen voor het volksinitiatief, minder verdelend werkt.

De ervaringen in de Verenigde Staten illustreren duidelijk dat thema's waarrond een deel van de bevolking zich mobiliseert en die om ethische redenen of redenen van levenstijl emotioneel beroeren, snel en massaal tot volksinitiatieven

Aux États-Unis, cinq thèmes regroupent 85 % des sujets d'initiatives ayant débouché sur l'organisation de référendums au niveau d'un État entier entre 1978 et 1992 (Magleby, 1994 : 239). Il s'agit de la politique fiscale (généralement diminution des impôts, restrictions budgétaires, règles relatives au déficit public admissible, etc.), des réformes politiques (fréquemment : limitation de la durée des mandats et de la rééligibilité des élus), de la législation économique (réglementation de l'industrie et des relations de travail), des questions de moralité (jeux de hasard, consommation d'alcool, avortement, etc.) et de la politique de l'environnement. La politique fiscale a constitué un thème très important au cours de cette période. Dans ce contexte, la « *Proposition 13* » faite en Californie, relative à la diminution de l'impôt sur la fortune, a initié une évolution. En 1978 et 1979, trente-sept États ont diminué l'impôt sur la fortune, vingt-huit ont diminué l'impôt sur le revenu et treize ont réduit la taxe sur la valeur ajoutée. Au début des années nonante, une série d'initiatives ont entraîné la réduction de la durée totale des mandats politiques (généralement limités à une durée totale de douze ans). La majorité des commentateurs attribuent une influence conservatrice aux initiatives populaires prises aux États-Unis : « … *a new move towards conservatism, a resurgent middle class, a tax-cutting tendency and a message that the public desired less government* » (Magleby, 1994 : 239). Alors que Gallagher ne discerne pas dans les référendums européens (dont la plupart ne découlent pas d'initiatives populaires) de tendance systématiquement progressiste ou conservatrice ou de menace tangible pour les minorités, Magleby estime que les référendums organisés dans les États américains sur la base d'initiatives populaires traduisent une tendance conservatrice marquée et une inclination à porter atteinte aux droits des minorités (idem : 241). Bruce Cain (1992) parle à cet égard d'un « *New Populism* », qui a su surtout exprimer les frustrations des blancs appartenant à la classe moyenne.

Les questions fiscales sont importantes non seulement parce qu'elles sont souvent à l'ordre du jour dans les pays recourant à l'initiative populaire à part entière et où de telles questions peuvent faire l'objet d'un référendum, mais aussi parce que c'est précisément en matière de fiscalité que la démocratie directe semble faire une nette différence. Il ressort d'une analyse de données provenant de Suisse, des États-Unis, d'Australie et d'Allemagne que les dépenses publiques et les impôts sont sensiblement moins élevés dans les pays dotés de mécanismes de démocratie directe (Wagschal, 1997). Cette conclusion se fonde sur la comparaison de quatre pays seulement, où les impôts et les dépenses peuvent différer pour des raisons tout autres que l'existence de mécanismes de démocratie directe. L'auteur fait toutefois état d'éléments qui étayent sa thèse générale. En Suisse, il y a eu, au cours de la période 1848-1996, 82 référendums portant sur l'augmentation des dépenses et des impôts; la majorité d'entre eux, soit 47, ont abouti à un rejet. Au cours de la même période, 15 des 19 référendums ayant trait à la limitation des dépenses et des impôts se sont soldés par un résultat positif (idem : 230). Matsusaka (1995) fait, lui aussi, état d'éléments dont il ressort que la politique fiscale mise en œuvre par les États permettant l'initiative populaire est plus égalitaire.

Les référendums organisés aux États-Unis montrent clairement que les thèmes qui mobilisent une partie de la population et qui ont un impact émotionnel pour des raisons éthiques ou pour des raisons touchant au mode de vie, peuvent

kunnen leiden. Dat is gebleken uit de reeks initiatieven gericht tegen homoseksuelen (Donovan & Bowler, 1998).

Uit die waarnemingen blijkt dat twee van de thema's die door leden van de Commissie onontvankelijk werden geacht — fiscale onderwerpen en de rechten en positie van minderheden — tot de populaire thema's behoren in de landen waar het volksinitiatief bestaat. Ze uitsluiten zal er waarschijnlijk toe leiden dat het volksinitiatief niet de beoogde effecten zal hebben : niet zal bijdragen tot het snel en betrouwbaar detecteren van de wensen en behoeften van de bevolking, niet zal bijdragen tot het gevoel van politieke betrokkenheid en doeltreffendheid, de kloof tussen burger en politiek niet zal dichten. Onderzoek dat dit rechtstreeks staaft is, niet voorhanden, maar (bij mijn weten) het enige artikel dat een duidelijk verband vindt tussen directe democratie en gevoelens van politieke doeltreffendheid, schrijft dat effect toe aan de volksinitiatieven in de Verenigde Staten waar fiscale en ethische materies, alsook de positie van minderheden en de gestrengheid van het strafrecht, frequent het onderwerp van volksinitiatieven zijn (Bowler & Donovan, 1999).

We kunnen ons tenslotte afvragen of de voorstanders van het referendum andere houdingen hebben dan de tegenstanders of andere beleidsprioriteiten leggen. Dit kan eveneens een indicatie gaven van de onderwerpen waarvan de uitsluiting tot frustratie bij de voorstanders van het referendum kan leiden. Voor de houdingen maak ik gebruik van de gegevens het middenveldonderzoek (Elchardus, Huyse & Hooghe, 2000); voor de beleidsprioriteiten van het verkiezingsonderzoek van 1995 (Beerten, Billiet et.al., 1997).

In het middenveldonderzoek, dat betrekking heeft op Vlaanderen, werd gevraagd een keuze te maken tussen directe en vertegenwoordigende democratie. Ziet met de besluitvorming liever tot stand komen via (bindende) referenda of verkiezingen van wetgevers. De bevolking is over die vraag verdeelt : 49,7 % opteert voor verkiezingen, 50,3 % voor referenda. De kans een voorkeur voor directe democratie uit te spreken, houdt slechts zwak verband met het opleidingsniveau. Het zijn vooral de laagstopgeleiden die een duidelijke voorkeur hebben voor verkiezingen (61,7 % versus 38,3 %). Bij de andere onderwijsniveaus ziet men slechts onbetekenende verschillen. Voor de mate van autoritarisme, de houding ten opzichte van traditionele geslachtsrollen, de houding ten opzichte van de paritaire aanwezigheid van vrouwen in de politiek, het respect voor de basisprincipes van de rechtstaat en het etnocentrisme, zijn er geen betekenisvolle verschillen tussen de voorstanders van de directe democratie en de voorstanders van de vertegenwoordigende democratie. Dat geldt, met één uitzondering, voor alle onderwijsniveaus. De uitzondering betreft de hooggeschoolden (hogescholenonderwijs en universiteit) waar de voorstanders van het referendum in grotere mate voorstanders zijn van de pariteit van mannen en vrouwen in de politiek, dan de voorstanders van vertegenwoordigende democratie. Men kan derhalve verwachten dat de houdingen en gevoeligheden van de voor- en tegenstanders van het referendum niet gevoelig verschillen.

In het verkiezingsonderzoek werd gevraagd of men het « helemaal eens, eens, noch eens noch oneens, oneens of helemaal oneens » is, met de invoering van het referendum. Als men rekening houdt met zowel het meest dringend of be-

donner lieu rapidement à de très nombreuses initiatives populaires. On en veut pour preuve la série d'initiatives dirigées contre les homosexuels (Donovan & Bowler, 1998).

Il ressort de ces constatations que deux des thèmes que les membres de la commission ont jugés irrecevables — les questions fiscales et les droits et le statut des minorités — font partie des thèmes populaires dans les pays où des initiatives populaires sont organisées. Exclure ces thèmes aura probablement pour conséquence que l'initiative populaire n'aura pas les effets escomptés, à savoir contribuer à la détection rapide et fiable des attentes et des besoins de la population, contribuer à donner au citoyen le sentiment de participer efficacement au processus de décision politique et contribuer à combler le fossé qui s'est creusé entre le citoyen et la politique. Il n'existe pas d'étude confirmant directement cette thèse, mais (à ma connaissance) le seul article qui établisse un lien clair entre la démocratie directe et un sentiment d'efficacité politique attribue cet effet au fait que les initiatives populaires américaines portent fréquemment sur des sujets fiscaux et éthiques ainsi que sur le statut des minorités et la sévérité du droit pénal (Bowler & Donovan, 1999).

On peut enfin se demander si les partisans du référendum ont des positions ou des priorités politiques différentes de celles de leurs adversaires. La réponse à cette question peut également fournir une indication sur les sujets dont l'exclusion pourrait frustrer les partisans du référendum. J'examinerai les positions des uns et des autres sur la base des données de l'enquête effectuée auprès de la population (Elchardus, Huyse & Hooghe, 2000), et leurs priorités politiques sur la base des données de l'enquête effectuée à l'occasion des élections de 1995 (Beerten, Billiet et.al., 1997).

Dans l'enquête menée dans la partie flamande du pays, il était demandé d'opérer un choix entre la démocratie directe et la démocratie représentative. Préfère-t-on que les mesures soient prises par le biais de référendums (contraignants) ou par le biais d'élections d'organes législatifs ? La population est partagée sur cette question : 49,7 % optent pour les élections, 50,3 % pour les référendums. L'opportunité d'exprimer une préférence en faveur de la démocratie directe n'a qu'un faible rapport avec le niveau d'instruction. Ce sont surtout les personnes les moins instruites qui expriment une nette préférence pour les élections (61,7 % contre 38,3 %). Pour les autres niveaux d'instruction, les différences sont insignifiantes. En ce qui concerne le degré d'autoritarisme, l'attitude à l'égard du partage traditionnel des rôles en fonction des sexes, l'attitude à l'égard de la parité hommes-femmes en politique, le respect des principes de base de l'État de droit et de l'ethnocentrisme, on ne note aucune différence significative entre les partisans de la démocratie directe et les partisans de la démocratie représentative. Cette remarque vaut, à une exception près, pour tous les niveaux d'instruction. L'exception concerne les personnes les plus qualifiées (enseignement supérieur et université), parmi lesquelles les partisans du référendum sont partisans de la parité hommes-femmes en politique dans une plus large mesure que les partisans de la démocratie représentative. On peut dès lors s'attendre à ce que les attitudes et les sensibilités des partisans et des adversaires du référendum ne diffèrent pas sensiblement.

Dans l'enquête menée à l'occasion des élections, il a été demandé si l'on était tout à fait d'accord, d'accord, ni d'accord ni pas d'accord, pas d'accord ou pas du tout d'accord avec l'instauration du référendum. Si l'on tient compte tant de l'ob-

langrijk geachte beleidsdoel als het tweede belangrijke, is er weinig verschil tussen de voor- en tegenstanders van het referendum (zie tabel 1). Terwijl 7 van de 10 beleidsdoelen iets frequenter als dringend worden aangestipt door de tegenstanders van het referendum, worden drie doelen iets frequenter door de voorstanders aangeduid als prioritair : geen nieuwe belastingen, het bestrijden van politieke corruptie en migranten terugsturen.

jectif politique qui est jugé le plus urgent ou important que du deuxième en importance, on constate qu'il y a peu de différence entre les partisans et les adversaires du référendum (voir tableau 1). Tandis que 7 des 10 objectifs politiques sont considérés un peu plus souvent comme urgents par les adversaires du référendum, trois objectifs sont considérés un plus souvent comme prioritaires par les partisans : pas de nouveaux impôts, lutte contre la corruption politique et renvoi des immigrés.

TABEL

Beleidsprioriteiten naar houding ten opzichte van referendum, voor 10 belangrijkste beleidsprioriteiten (Vlaanderen, n = 1898)

TABLEAU

Priorités politiques en fonction de l'attitude à l'égard du référendum, pour les 10 priorités politiques les plus importantes (Flandre, n = 1898)

Omschrijving beleidsdoelen	% dat doel vermeldt als belangrijkste of tweede belangrijkste — *% mentionnant l'objectif comme le plus important ou le deuxième en importance*		Description des objectifs politiques
	Tegenstanders referendum — *Adversaires référendum*	Voorstanders referendum — *Partisans référendum*	
Werkloosheid bestrijden	51,1	49,3	Lutte contre chômage.
Pensioenen veilig stellen	41,9	32,3	Préservation des pensions.
Geen nieuwe belastingen	22,3	25,2	Pas de nouveaux impôts.
Veiligheidsbeleid	14,2	15,6	Politique de sécurité.
Politieke corruptie bestrijden ..	14,1	15,8	Lutte contre la corruption politique.
Lasten op arbeid verminderen	10,5	7,6	Réduction charges sur travail.
Begrotingstekort verminderen	10,2	8,8	Réduction déficit budgétaire.
Loonindexering behouden	8,3	9,4	Maintien indexation salariale.
Migranten terugsturen	6,0	7,9	Renvoi immigrés.
Landbouwbedrijven steunen ...	3,9	1,5	Aide aux exploitations agricoles.
Op totale bevolking	49,7	50,3	Sur l'ensemble de la population.

Indien men wil dat de voorzieningen voor directe democratie ook bijdragen tot de legitimiteit van de politiek en de betrokkenheid van de burger, lijkt te moeten worden gekozen tussen geen volksinitiatief of een volksinitiatief met een zeer brede toelaatbaarheid van thema's, met inbegrip van grondwettelijke aangelegenheden. Op basis van de ervaringen van het volksinitiatief en de houdingen van de voorstanders van het referendum, is het zelfs waarschijnlijk dat er precies belangstelling is om fiscale aangelegenheden, minderhedenbeleid en politieke hervorming, via volksinitiatieven aan te pakken.

Voorstel :

Over het referendum in automatische toepassing van een algemene regel (bijvoorbeeld toetsend constitutioneel referendum) en het referendum op initiatief van de Wetgevende Kamers en de regering, worden hier geen voorstellen geformuleerd.

De voorstellen hebben betrekking op het volksinitiatief.

Het invoeren van een volksinitiatief met bindend karakter heeft verstrekkende gevolgen voor de democratie en de politieke cultuur. Het maakt een verschuiving van vertegenwoordigende naar directe democratie en een andere politieke cul-

Si l'on veut que la démocratie directe contribue aussi à renforcer la légitimité de la politique et l'engagement du citoyen, il semble qu'il faille opérer un choix entre pas d'initiative populaire et une initiative populaire assortie d'une admissibilité très large des thèmes, en ce compris les matières constitutionnelles. Sur la base des expériences acquises en matière d'initiative populaire et des attitudes des partisans du référendum, il est même probable qu'il y ait précisément un intérêt pour recourir à des initiatives populaires pour opérer des choix en ce qui concerne les questions fiscales, la politique à l'égard des minorités et les réformes politiques.

Proposition :

Aucune proposition n'est formulée ici en ce qui concerne le référendum organisé automatiquement en application d'une règle générale (par exemple, le référendum constitutionnel d'évaluation) ni en ce qui concerne le référendum organisé à l'initiative des Chambres législatives et du gouvernement.

Les propositions concernent l'initiative populaire.

L'instauration d'une initiative populaire contraignante est lourde de conséquences pour la démocratie et la culture politique. Elle entraînera très probablement un glissement de la démocratie représentative vers la démocratie directe, l'émer-

tuur en opstelling van de politieke vertegenwoordigers, zeer waarschijnlijk. Het lijkt daarom aangewezen het volksinitiatief op een bepaald bestuursniveau slechts in te voeren, nadat op dat bestuursniveau met andere vormen van het referendum ervaring werd opgedaan.

Indien het volksinitiatief wordt ingevoerd, pleit de beschikbare evidentie tegen het strak beperken van de thema's waarop het betrekking kan hebben. De dynamiek van de directe democratie die door het volksinitiatief wordt gestimuleerd, blijkt zich immers in belangrijke mate te voltrekken rond thema's die (1) bij een deel van de bevolking leven, (2) kunnen worden gedragen door bestaande organisaties, maar (3) via de vertegenwoordigende democratie onvoldoende aan bod komen omdat zij door bestaande machtsverhoudingen, drukkingsgroepen of de ideologische opstelling van de verkozenen worden uitgesloten. Daarom is de vertegenwoordigende democratie slecht geplaatst de thema's waarop het referendum betrekking kan hebben, te beperken. Dat doen zou de kloof tussen burger en politiek waarschijnlijk vergroten.

Daarom wordt voorgesteld dat, indien het volksinitiatief wordt ingevoerd, geen referenda toe te laten over :

— persoonlijke aangelegenheden;
— onderschreven internationale rechtsregels;

— bevoegdheden van een ander bestuursniveau dan dat waarop het referendum wordt georganiseerd.

Indien ingevoerd, kan het volksinitiatief betrekking hebben op :
— alle wettelijke bepalingen;
— alle grondwettelijke bepalingen;
— de ratificatie van verdragen die wettelijke of grondwettelijke implicaties hebben.

Bij de beslissing over het toelaten van fiscale en budgettaire aangelegenheden dient men wel rekening te houden met de eigenheid van onze samenleving en staatsstructuur, waarin de garantie van rechter, onder meer sociale rechten en recht op onderwijs, veel grotere budgettaire implicaties heeft dan in de meer individualistische Amerikaanse maatschappij- en staatsordening. Volksinitiatieven betreffende fiscale en budgettaire aangelegenheden kunnen hier derhalve een veel grotere impact hebben. Derhalve dient, bij het invoeren van het volksinitiatief, een afweging te worden gemaakt tussen de mate waarin de voorzieningen voor directe democratie kunnen bijdragen tot het dichten van de kloof tussen burger en politiek enerzijds, de voorzichtigheid waarmee fiscale en budgettaire beslissingen hier dienen te worden genomen, en waarvoor de vertegenwoordigende democratie waarschijnlijk betere garanties biedt.

Het spreekt vanzelf dat betreffende de frequentie, het aantal vereiste handtekeningen voor een volksinitiatief, het quorum of opkomstplicht, verschillende bepalingen zullen moeten gelden afhankelijk van het niveau (gemeente, provincie, gewest en gemeenschap, federaal) waarop het volksinitiatief zich stelt en het wettelijk of grondwettelijk karakter ervan.

gence d'une autre culture politique ainsi qu'un changement d'attitude des représentants politiques. Il paraît dès lors opportun de n'instaurer l'initiative populaire à un niveau de pouvoir déterminé qu'après que l'on aura acquis une certaine expérience avec d'autres formes de référendum à ce niveau de pouvoir.

Si l'initiative populaire est instaurée, les éléments dont on dispose portent à croire qu'il ne s'indique pas de limiter strictement les thèmes pouvant faire l'objet d'une telle initiative. La dynamique de la démocratie directe qui est stimulée par l'initiative populaire semble en effet s'articuler dans une large mesure autour de thèmes (1) qui interpellent une partie de la population, (2) qui peuvent être portés par des organisations existantes, mais (3) qui ne sont pas assez souvent abordés par le biais de la démocratie représentative parce qu'ils sont exclus en raison des rapports de force existants, de l'intervention des groupes de pression ou des conceptions idéologiques des élus. C'est la raison pour laquelle la démocratie représentative est mal placée pour limiter les thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum. Une telle restriction aurait probablement pour effet d'élargir le fossé entre le citoyen et la politique.

C'est pourquoi il est proposé qu'en cas d'instauration de l'initiative populaire, il soit exclu d'organiser des référendums sur :
— des questions de personnes;
— des règles juridiques internationales auxquelles la Belgique a souscrit;
— des matières relevant de la compétence d'un niveau de pouvoir autre que celui auquel le référendum est organisé.

Si elle est instaurée, l'initiative populaire pourra porter sur :

— toutes dispositions légales;
— toutes dispositions constitutionnelles;
— la ratification de traités ayant des implications légales ou constitutionnelles.

La décision d'autoriser ou d'interdire les initiatives populaires sur les questions fiscales et budgétaires devra toutefois tenir compte de la spécificité de notre société et de notre structure étatique : la garantie de certains droits, parmi lesquels les droits sociaux et le droit à l'enseignement, a en effet des incidences budgétaires beaucoup plus importantes chez nous que dans le modèle de société et d'État américain, plus individualiste. Les initiatives populaires concernant des matières fiscales et budgétaires pourraient dès lors avoir un effet beaucoup plus important chez nous qu'outre-Atlantique. Il conviendra par conséquent, lors de l'instauration de l'initiative populaire, de mettre en balance la mesure dans laquelle les instruments de démocratie directe peuvent contribuer à combler le fossé existant entre le citoyen et le monde politique, d'une part, et la prudence avec laquelle les décisions fiscales et budgétaires doivent être prises, et pour laquelle la démocratie représentative offre probablement de meilleures garanties, d'autre part.

Il est évident qu'en ce qui concerne la fréquence d'organisation, le nombre de signatures requises pour une initiative populaire, le quorum ou l'obligation de participer, des règles différentes devront s'appliquer en fonction du niveau (commune, province, région et communauté, fédéral) auquel a lieu l'initiative populaire et de son caractère légal ou constitutionnel.

Ook als men de toelaatbaarheid van thema's heeft afgebakend, is het nodig dat een orgaan beslist over de ontvankelijkheid van een voorgesteld thema. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen het oordeel over de ontvankelijkheid van het thema (dat is, de toelaatbaarheid van de wetswijziging die het gevolg kan zijn van het referendum) en de aanvaardbaarheid van de formulering van het thema. Deze laatste wordt behandeld in een andere rubriek. Over de toelaatbaarheid van het thema kan door het Arbitragehof worden geoordeeld. Dat oordeel moet kunnen geveld worden in een vroeg stadium, voor de volledige actie rond het verzamelen van de nodige handtekeningen is beëindigd. Tevens moet een inflatie van voorstellen worden voorkomen. Daartoe kan worden gedacht aan een proces in twee fasen, bijvoorbeeld de handtekeningen van 0,4 % van de stemgerechtigden voor het richten van een vraag tot het inrichten van een wetgevend volksinitiatief aan het Arbitragehof; handtekeningen van 4 % van de stemgerechtigden om, bij ontvankelijkheid van de vraag, over te gaan tot een bindend referendum.

Mark Elchardus

Même après que l'on aura circonscrit l'admissibilité des thèmes, il faudra qu'un organe se prononce sur la recevabilité d'un thème proposé. Il convient de faire une distinction, à cet égard, entre la décision sur la recevabilité du thème (c'est-à-dire l'admissibilité de la modification légale qui peut résulter du référendum) et l'acceptabilité de la formulation du thème. Ce dernier aspect est abordé sous une autre rubrique. La Cour d'arbitrage peut juger de l'admissibilité du thème. Cette décision doit pouvoir être prise le plus tôt possible, avant que la collecte des signatures requises soit clôturée. Il faut par ailleurs éviter qu'il y ait une pléthore de propositions. On pourrait prévoir à cet effet une procédure en deux phases, par exemple la collecte des signatures de 0,4 % des électeurs pour adresser une demande d'organisation d'une initiative populaire législative à la Cour d'arbitrage ; signatures de 4 % des électeurs pour procéder, en cas de recevabilité de la demande, à un référendum contraignant.

Mark Elchardus

Bibliografie

BEERTEN, R., BILLIET, J., SWYNGEDOUW, M., *General Election Study : Flanders-Belgium, codebook and questionnaire*, Leuven, ISPO, Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinieonderzoek, 1997.

BOWLER, S., and DONOVAN, T., *Democracy, Demanding Choices. Oponion, Voting, and Direct Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1998.

BOWLER,S., and DONOVAN, T., *Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government,* Pacific Northwest Political Science Association, October 1999.

BUTLER, D., and RANNEY, A. (eds.), *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Macmillan, London.

CAIN, B., *Voting Rights and Democratic Theory : Towards a Color-Blind Society*, in, B.Grofman & C.Davidson (eds.), *Controversies in Minority Voting : The Voting Rights in Perspective*, Brookings, Washington, DC, 1992.

DUMONT, H., *La réforme de 1993 et la question du référendum constituant*, Administration publique, 1994.

ELCHARDUS, M., HUYSE, L., HOOGHE, M., (red.), Tussen Burger en Overheid, Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksgroep TOT, Katholieke Universiteit Leuven, Instituut Recht en Samenleving, 2000.

GALLACHER, M., and ULERI, P.V., (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan, London, 1996.

GALLACHER, M., *Conclusions,* in, Gallacher M. & P.V.Uleri, (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan, London : 226-53, 1996.

KOBACH, K.W., *Switzerland*, in, Butler, D. & Ranney, A., (eds.), *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Macmillan, London : 98-152, 1994.

MAGLEBY,D.B., *Direct Legislation in the American States*, in, Butler, D. & Ranney, A., (eds.), *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Macmillan, London : 218-54, 1994.

MATASUKA, J.G., *Fiscal Effects of the Voter Initiative : Evidence from the Last 30 Years*, Journal of Political Economy, 103 : 587-623, 1995.

ULERI, P.V., *Introduction*, in, Gallacher M. & P.V.Uleri (eds.) (1996), *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan, London : 1-19, 1996.

WAGSCHAL, U., *Direct Democracy and Public Policy Making*, Journal of Public Policy, 17, 3 : 223-245, 1997.

Bibliographie

BEERTEN, R.,BILLIET, J., SWYNGEDOUW, M., *General Election Study : Flanders-Belgium, codebook and questionnaire*, Louvain, ISPO, Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinieonderzoek, 1997.

BOWLER, S., and DONOVAN, T., *Democracy, Demanding Choices. Opinion, Voting, and Direct Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1998

BOWLER, S., and DONOVAN, T., *Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government*, Pacific Northwest Political Science Association, octobre 1999.

BUTLER, D., and RANNEY, A., (eds.), *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Macmillan, Londres.

CAIN, B., *Voting Rights and Democratic Theory : Towards a Color-Blind Society*, dans B. Grofman & C. Davidson (eds), *Controversies in Minority Voting : The Voting Rights in Perspective*, Brookings, Washington DC, 1992.

DUMONT, H., *La réforme de 1993 et la question du référendum constituant*, Administration publique, 1994.

ELCHARDUS, M., HUYSE, L., HOOGHE, M.(red), *Tussen Burger en Overheid*, Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksgroep TOT, Katholieke Universiteit Leuven, Instituut Recht en Samenleving, 2000.

GALLAGHER, M., and ULERI, P.V., (eds), *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan, Londres, 1996.

GALLACHER, M., *Conclusions,* dans : Gallacher M. & P.V. Uleri (eds), *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan, Londres : 226-53, 1996.

KOBACH, K.W., *Switzerland*, in, Butler, D. & Ranney, A., (eds), *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Macmillan, Londres : 98-152, 1994.

MAGLEBY, D.B., *Direct Legislation in the American States*, in, Butler, D. and RANNEY, A., (eds), *Referendums around the World.* The Growing Use of Direct Democracy, Macmillan, Londres : 218-54, 1994.

MATASUKA, J.G., *Fiscal Effects of the Voter Initiative : Evidence from the Last 30 Years*, Journal of Political Economy, 103 : 587-623, 1995.

ULERI, P.V., *Introduction*, in, Gallacher M. & P.V. Uleri (eds), *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan, Londres : 1-19, 1996.

WAGSCHAL, U., *Direct Democracy and Public Policy Making*, Journal of Public Policy, 17, 3 : 223-245, 1997.

BIJLAGE I.B

Dient er een opkomstplicht te gelden bij referenda ?

Tijdens de discussie in de commissie werden een aantal argumenten pro en contra het invoeren van een opkomstplicht bij referenda geformuleerd. Daarbij werd door verschillende leden gesteld dat een opkomstplicht in elk geval meer aangewezen leek bij een bindend referendum dan bij een niet bindende volksraadpleging. De opkomstplicht werd door één lid eveneens meer aangewezen geacht bij een grondwetgevend dan bij een wetgevend referendum. Verder spraken een paar leden zich uit ten voordele van een consistentie tussen de regels die gelden bij de verkiezing van vertegenwoordigers en bij referenda : indien de opkomstplicht geldt voor de ene soort verkiezingen, moet ze eveneens gelden voor de andere. Deze laatste overweging kan worden beschouwd als de toepassing van een meer algemeen principe, dat als een criterium kan worden weerhouden bij het beoordelen van voorgestelde maatregelen : de regelgeving voor alle soorten verkiezingen zou zo eenvoudig en uniform mogelijk moeten zijn, om de transparantie en duidelijkheid te maximaliseren. De vereenvoudiging van de regels van het politieke spel, zou zeker helpen de kloof tussen burger en politiek te dichten en de politiek toegankelijker te maken voor de burger.

Om te oordelen over de opportuniteit van een opkomstplicht, lijken een aantal van de eerder voorgestelde criteria belangrijk (zie hoofdstuk II « Hoe kan de maatschappelijke en politieke impact van maatregelen ter bevordering van de directe democratie worden beoordeeld ? ») :

— Een maatregel is beter als hij de kans verhoogt dat de burgers hun stem laten horen.

— Een maatregel is slechter naarmate de burgers die hun stem niet laten horen, afwijken van een toevallige verzameling (een maatregel is, met andere woorden, slechter als hij leidt tot de systematische uitsluiting van bepaalde groepen).

— Een maatregel is beter naarmate hij de opinies, opvattingen, wensen … van de burger zonder distorsie weergeeft.

— Een maatregel is beter als hij de kloof tussen burger en politiek dicht, tot meer vertrouwen in de instellingen, de politiek en de overheid leidt, gevoelens van politieke machteloosheid en anti-politiek tegen gaat.

— Een maatregel is beter naarmate hij de burgers aanzet tot actief burgerschap.

— Een maatregel is beter naarmate hij een grondig en breed debat bevordert.

— Een maatregel is beter naarmate hij de politieke standpunten verheldert en tot evalueerbare besluiten leidt.

In deze nota probeer ik achtereenvolgens :

— te kijken naar het buitenlandse materiaal betreffende de opkomst zonder opkomstplicht;

— enig zicht te krijgen op de kansen op distorsie die voortvloeien uit een lage opkomst;

ANNEXE I.B

Faut-il rendre la participation aux référendums obligatoire ?

Au cours des discussions en commission, un certain nombre d'arguments ont été formulés pour et contre l'instauration d'une obligation de participer aux référendums. Plusieurs membres ont estimé à cet égard qu'il semblait en tout cas plus indiqué d'imposer une obligation en cas de référendum contraignant qu'en cas de consultation populaire non contraignante. Un membre a également estimé qu'il s'indiquait davantage de prévoir une obligation de participer pour un référendum constitutionnel que pour un référendum législatif. Quelques membres ont, quant à eux, estimé qu'il fallait assurer une cohérence entre les règles applicables aux élections législatives et celles applicables aux référendums, en ce sens que si l'obligation de participer est prévue pour un type d'élection, elle doit également l'être pour l'autre. Cette dernière considération peut être vue comme l'application d'un principe plus général, qui peut être retenu comme critère d'appréciation des mesures proposées, à savoir que la réglementation relative à tous les types de scrutins devrait être aussi uniforme que possible, et ce, dans un souci de transparence et de clarté. La simplification des règles du jeu politique contribuerait certainement à combler le fossé entre le citoyen et la politique et à rendre la politique plus accessible au citoyen.

Pour se prononcer sur l'opportunité d'une obligation de participer, il paraît important de prendre en considération quelques-uns des critères déjà proposés (voir chapitre II « Comment peut-on évaluer l'incidence sociale et politique de mesures visant à promouvoir la démocratie directe ? ») :

— Une mesure est meilleure si elle donne davantage aux citoyens l'occasion de faire entendre leur voix.

— Une mesure est d'autant plus mauvaise que les citoyens qui ne font pas entendre leur voix s'écartent plus fort d'un ensemble aléatoire (une mesure est, en d'autres termes, d'autant plus mauvaise qu'elle donne lieu à l'exclusion systématique de certains groupes).

— Une mesure est d'autant meilleure qu'elle reflète, sans les déformer, les opinions, les conceptions, les désirs … du citoyen.

— Une mesure est meilleure si elle comble le fossé entre le citoyen et la politique, si elle renforce la confiance dans les institutions, la politique et les pouvoirs publics, si elle combat les sentiments d'impuissance politique et les sentiments qui amènent le citoyen à se détourner de la politique.

— Une mesure est d'autant meilleure qu'elle incite les citoyens à la citoyenneté active.

— Une mesure est d'autant meilleure qu'elle encourage un débat large et approfondi.

— Une mesure est d'autant meilleure qu'elle clarifie les points de vue politiques et débouche sur des décisions qui se prêtent à l'évaluation.

Dans la présente note, je me propose successivement :

— d'examiner les statistiques étrangères en ce qui concerne le taux de participation lorsque la participation n'est pas obligatoire;

— d'évaluer les risques de distorsion liés à un faible taux de participation;

— de te verwachten opkomst zonder opkomstplicht in België te schatten,
— voor verkiezingen;
— voor referenda;
— en daarbij na te gaan welke de kans is op selectieve afwezigheid en distorsie;
— alsook welke soort burgers voorstander zijn van het referendum.

1. **Buitenlandse ervaringen met nationale referenda**

Ik beperk me hier tot nationale referenda omdat de opkomst in regionale en lokale volksstemmingen en volksinitiatieven doorgaans nog (veel) lager is. We hebben daarenboven zelf al ervaring met gemeentelijke referenda, waaruit blijkt dat de participatiedrempel van 40 % niet of nipt wordt gehaald. In tabel 1 staan voor een aantal Europese landen het aantal referenda dat werd gehouden in de jaren negentig (inn feite, 1990 tot en met 1999) alsook de gemiddelde opkomst.

TABEL 1

Gemiddelde opkomst bij nationale referenda in Europese landen, 1990-1999

Land	Aantal referenda 1990-1999	Gemiddelde opkomst
Noorwegen	1	89,0 %
Zweden	1	83,3 %
Oostenrijk	1	82,3 %
Finland	1	70,4 %
Frankrijk	1	69,7 %
Roemenië	1	67,3 %
Bosnië-Herzegovina	1	64,1 %
Polen	1	35,1 %
Kroatië	2	86,2 %
Portugal	2	40,1 %
Slowakije	2	32,0 %
Denemarken	3	80,3 %
Ierland	10	56,4 %
Italië	24 (tussen 1990-1995)	62,3 %
Zwitserland	31	42,0 %

Uit de tabel blijkt dat :
— Het houden van een nationaal referendum in de overgrote meerderheid van de Europese landen die het verschijnsel kennen, een uitzonderlijke gebeurtenis blijft, die één of twee keer per decennium voorkomt.
— Van zodra de frequentie van het referendum wordt opgedreven, daalt de opkomst. In landen waar het nationale referendum gemiddeld een jaarlijks ritme heeft, ligt de gemiddelde opkomst, afhankelijk van het land, tussen de 42 % en de 62 %.
— Ook als het referendum uitzonderlijk is, kan de opkomst heel sterk variëren (in de tabel van 32 % tot 89 %). Bijna alle auteurs die dat verschijnsel hebben bestudeerd, besluiten dat

— d'évaluer quel serait le taux de participation en Belgique si la participation n'était pas obligatoire,
— lors d'élections ;
— lors de référendums ;
— tout en étudiant les risques d'absence sélective et de distorsion ;
— et en examinant quelles catégories de citoyens sont favorables au référendum.

1. **Les expériences étrangères en matière de référendums nationaux**

Dans le cadre de la présente note, je me limiterai aux référendums nationaux, parce que le taux de participation lors des votes populaires et initiatives populaires régionaux et locaux est en général encore (beaucoup) plus faible. La Belgique a en outre déjà une certaine expérience en matière de référendums communaux. Il s'est avéré à chaque fois, que le seuil de participation de 40 % n'a pas été atteint ou n'a été atteint que de justesse. Le tableau 1 indique, pour un certain nombre de pays européens, le nombre de référendums qui y ont été organisés au cours des années nonante (en fait de 1990 à 1999) ainsi que le taux de participation moyen.

TABLEAU 1

Taux de participation moyen à des référendums nationaux dans des pays européens de 1990 à 1999

Pays	Nombre de référendums 1990-1999	Taux de participation moyen
Norvège	1	89,0 %
Suède	1	83,3 %
Autriche	1	82,3 %
Finlande	1	70,4 %
France	1	69,7 %
Roumanie	1	67,3 %
Bosnie-Herzégovine	1	64,1 %
Pologne	1	35,1 %
Croatie	2	86,2 %
Portugal	2	40,1 %
Slowaquie	2	32,0 %
Danemark	3	80,3 %
Irlande	10	56,4 %
Italie	24 (1990-1995)	62,3 %
Suisse	31	42,0 %

Il ressort du tableau que :
— Dans la grande majorité des pays européens qui y procèdent, l'organisation d'un référendum national demeure un événement exceptionnel, qui n'a lieu qu'une ou deux fois par décennie.
— Dès que la fréquence des référendums augmente, la participation diminue. Dans les pays qui organisent un référendum national en moyenne tous les ans, la participation moyenne oscille, selon les pays, entre 42 % et 62 %.

— La participation peut varier très fortement (de 32 % à 89 % dans le tableau) même lorsque le référendum est exceptionnel. La plupart des auteurs qui se sont penchés sur le

het door een groot aantal factoren wordt beïnvloed (de cultuur van het land — Scandinavische landen hebben hogere participatiegraden — het onderwerp van het referendum, de timing, de financiering van de campagne, de nabijheid in de tijd van andere verkiezingen, het aantal vragen dat wordt voorgelegd, de volgorde in de voorgelegde vragen, enz.).

2. **De kans op distorsie**

Het is evident dat naarmate de opkomst naar beneden gaat, minder burgers hun stem laten horen. Een lage participatie verhoogt echter ook de kans op andere soorten vertekeningen. De niet participerende burgers kunnen afwijken van een toevallige verzameling, met het gevolg dat een welbepaald deel van de bevolking systematisch van de besluitvorming is uitgesloten. Als dat gebeurt is de kans groot dat de opinies, opvattingen, wensen… van de burger vertekend worden weergegeven. In dat geval faalt het referendum ook in het betrekken van de burgers bij het politieke gebeuren, verhoogt het niet of onvoldoende het actief burgerschap, bevordert het niet of onvoldoende de betrokkenheid bij een grondig en breed debat en faalt het waarschijnlijk in de verheldering van de politieke standpunten omdat een bepaald deel van de bevolking in feite buiten beschouwing wordt gelaten.

Om deze mogelijkheden nader te onderzoeken, volg ik een dubbel spoor. Ik kijk naar de kansen op distorsie van de mening van de bevolking op basis van buitenlandsonderzoek, omdat we, om dat te onderzoeken, aangewezen zijn op landen waar frequent referenda worden gehouden. Om na te gaan of niet-participatie een duidelijke systematiek vertoont, kijk ik naar evidentie uit eigen land omdat deze aanwezig is.

De gevolgen van een lage opkomst bij frequente referenda laten zich het best in Zwitserland observeren. In dat land ging de opkomst bij nationale referenda achteruit vanaf de jaren zestig. Tussen 1978 en 1986 tekende men er een gemiddelde opkomst van 37 % op ! (Austin, Butler en Ranney, 1987 :139). Naar het einde van de jaren tachtig toe, tekent zich dankzij een aantal referenda waarvan het onderwerp de bevolking beroert, een lichte verbetering af. Specialisten menen een stabilisering rond de 40% participatie waar te nemen (Kobach, 1994 :135). Gezien de lage opkomst in Zwitserland geven opiniepeilingen meer dan waarschijnlijk een veel betrouwbaarder beeld van de opvattingen van de bevolking. Sedert 1977 houdt het Zwitserse Onderzoeksbureau voor Politicologisch onderzoek *(Forschungzentrum für Schweizerische Politik)* peilingen na referenda. Voor de periode tussen 1977 en 1990 tekende men een gemiddelde afwijking van 9 percentpunten op tussen de uitslag van referenda en die van de peilingen. Indien de peilingen correct zijn betekent dit dat een meerderheid van 58 % op het referendum eigenlijk een minderheidsopinie kan zijn of dat een minderheid van 42 % eigenlijk een meerderheid kan zijn. De kans op vertekening bij lage opkomst is dus bijzonder groot. Zekerheid is in deze niet mogelijk omdat de steekproefpeilingen ook een foutenmarge hebben. Het lijkt echter heel plausibel bij participatieniveaus onder de 70 % en zeker onder de 60 % ernstige kansen op vertekening te vermoeden. De kans op vertekening wordt natuurlijk groter naarmate de niet-participatie systematisch is, dat wil zeggen verband houdt met kenmerken van de bevol-

phénomène concluent qu'un grand nombre de facteurs influent sur la participation (la culture du pays — les pays scandinaves enregistrent des taux de participation plus élevés — le thème du référendum, le calendrier, le financement de la campagne, la proximité d'autres élections, le nombre de questions posées, l'ordre des questions posées, etc.).

2. **Le risque de distorsion**

Il va sans dire que les citoyens sont d'autant moins nombreux à faire entendre leur voix que la participation est faible. Mais une faible participation accroît également le risque d'autres distorsions. Les citoyens qui ne participent pas peuvent s'écarter d'un ensemble fortuit, une partie déterminée de la population étant dès lors systématiquement exclue du processus décisionnel. Dans ce cas, les résultats du référendum risquent fort de ne pas refléter fidèlement les opinions, conceptions, desiderata, etc. de la population. Dès lors, le référendum manque également son objectif premier, qui est d'associer les citoyens à la vie politique, n'accroît pas ou pas suffisamment la citoyenneté active, ne stimule pas ou pas suffisamment la participation à un large débat de fond et ne parvient pas à éclairer les prises de position politiques parce qu'une certaine partie de la population n'est en fait pas prise en considération.

Pour examiner ces éventualités de manière plus approfondie, je suis une piste double. J'examine les risques de distorsion au niveau de l'opinion de la population sur la base d'études réalisées à l'étranger, étant donné que pour étudier ce problème, il convient d'examiner la situation dans des pays où l'on organise fréquemment des référendums. Pour vérifier si la non-participation présente un aspect systématique manifeste, j'examine la situation belge, qui se prête fort bien à une telle analyse.

C'est en Suisse que l'on peut le mieux observer les conséquences d'un faible taux de participation en cas de référendums fréquents. Dans ce pays, le taux de participation aux référendums nationaux est en recul depuis les années soixante. Entre 1978 et 1986, on a enregistré un taux de participation moyen de 37 % ! (Austin, Butler et Ranney, 1987 :139). Une légère amélioration se manifeste vers la fin des années quatre-vingt, par suite de l'organisation d'un certain nombre de référendums dont le sujet mobilise la population. Les spécialistes croient observer une stabilisation autour d'un taux de participation de 40 % (Kobach, 1994 :135). Vu le faible taux de participation observé en Suisse, il est plus que vraisemblable que des sondages d'opinion reflèteraient plus fidèlement l'opinion de la population que des référendums. Depuis 1977, le Centre suisse d'études politiques *(Forschungzentrum für Schweizerische Politik)* organise des sondages d'opinion après les référendums. Pour la période 1977-1990, on enregistre une différence moyenne de 9 % entre le résultat des référendums et ceux des sondages. Si les sondages sont corrects, cela signifie qu'une majorité de 58 % lors du référendum peut en fait être une minorité ou qu'une minorité de 42 % peut en fait être une majorité. Le risque de distorsion en cas de faible participation est donc particulièrement élevé. Il ne peut y avoir aucune certitude, en l'espèce, parce que les sondages par échantillonnage comportent également une marge d'erreur. Il paraît toutefois très plausible de supposer qu'il existe de sérieux risques de distorsion si le taux de participation est inférieur à 70 % et *a fortiori* s'il est inférieur à

king waarvan we weten dat zij eveneens de houdingen, behoeften, belangen en wensen beïnvloeden (zie punt 4).

3. **De te verwachten opkomst zonder opkomstplicht in België**

Als we kijken naar de lokale referenda in België zien we dat de opkomst beneden of nipt boven de 40 % ligt. Buitenlands onderzoek maakt het waarschijnlijk dat de opkomst hoger zou liggen bij referenda op federaal niveau of het niveau van de gemeenschappen. Om de waarschijnlijke opkomst te schatten, kan worden gekeken naar schattingen van de opkomst zonder opkomstplicht bij de wetgevende verkiezingen.

Meer dan een kwart van de burgers stelt dat zij bij afwezigheid van een opkomstplicht nooit zouden gaan stemmen (zie tabel 2, de gegevens hebben betrekking op Vlaanderen).

TABEL 2

Bereidheid te stemmen bij afwezigheid van opkomstplicht

Bereidheid te stemmen	
Zou nooit gaan stemmen	26,3 %
Zou soms gaan stemmen	18,9 %
Zou meestal gaan stemmen	16,1 %
Zou altijd gaan stemmen	38,7 %
Totaal	100,0 %

Gegevens van verkiezingsonderzoek 1999, ISPO, Gegevens voor Vlaanderen.

Het is niet helemaal zeker hoe die gegevens in een schatting van de opkomst bij referenda moeten worden omgezet, maar het lijkt niet onwaarschijnlijk een non-participatie van bij de 30 % te verwachten bij afwezigheid van de opkomstplicht. Die schatting vindt ruggesteun in de ervaring van Australië waar na de afschaffing van de opkomstplicht de opkomst met 28 procentpunten terugliep (Hirczy, 1994). Het zijn dergelijke vaststellingen die een eminent specialist als Lijphart ertoe brengen te pleiten voor de invoering van de opkomstplicht (1997).

Als men het onderscheid maakt tussen voor- en tegenstanders van de directe democratie, stelt men vast dat de voorstanders politiek minder betrokken zijn en ook talrijker zijn om te stellen dat zij nooit of slechts sporadisch (soms) zouden gaan stemmen als de opkomstplicht niet zou gelden (zie tabel 3). Het is derhalve waarschijnlijk dat de opkomst bij referenda zonder opkomstplicht nog lager zou liggen dan bij verkiezingen zonder opkomstplicht.

60 %. Le risque de distorsion augmente à mesure que la non-participation devient systématique, c'est-à-dire qu'elle est liée aux caractéristiques de la population dont on sait qu'elles influencent également les comportements, besoins, intérêts et aspirations (voir point 4).

3. **La participation attendue si le Belge n'est pas tenu de participer**

En ce qui concerne les référendums locaux organisés en Belgique, nous constatons que la participation est inférieure ou à peine supérieure à 40 %. Des études étrangères donnent à penser que la participation serait probablement plus élevée lors de référendums organisés au niveau fédéral que lors de référendums organisés au niveau des communautés. On peut évaluer la participation probable à un référendum en se basant sur des estimations concernant le taux de participation au cas où il n'y aurait pas d'obligation de vote lors des élections législatives.

Plus d'un quart des citoyens déclarent qu'ils n'iraient jamais voter s'ils n'y étaient pas obligés (voir le tableau 2 ; les données qui y figurent concernent la Flandre).

TABLEAU 2

Inclination à voter en l'absence d'obligation de voter

Inclination à voter	
N'iraient jamais voter	26,3 %
Iraient parfois voter	18,9 %
Iraient généralement voter	16,1 %
Iraient toujours voter	38,7 %
Total	100,0 %

Données de l'enquête électorale 1999, ISPO (données afférentes à la Flandre).

S'il n'existe aucune certitude quant la manière dont il convient de transposer ces données dans le cadre d'une évaluation de la participation lors d'un référendum, il ne paraît pas irréaliste de prévoir un taux de non-participation de près de 30% en l'absence d'obligation de se rendre aux urnes. Cette estimation est étayée par l'expérience acquise en Australie, où le taux de participation a diminué de 28 % à la suite de la suppression du vote obligatoire (Hirczy, 1994). Ce sont des constatations de cet ordre qui ont amené un éminent spécialiste tel que Lijphart à plaider en faveur de l'instauration de l'obligation de se rendre aux urnes (1997).

Si l'on établit une distinction entre les partisans et les adversaires de la démocratie directe, on constate que ses partisans sont moins engagés politiquement et qu'ils sont plus nombreux à affirmer qu'ils n'iraient jamais ou qu'ils n'iraient que sporadiquement (parfois) voter si la participation n'était pas obligatoire (voir tableau 3). Il est par conséquent probable que le taux de participation à des référendums auxquels la participation ne serait pas obligatoire serait encore inférieur au taux de participation à des élections pour lesquelles le vote ne serait pas obligatoire.

TABEL 3

Stembereidheid naar houding ten opzichte van de directe democratie

Zou gaan stemmen	Geeft voorkeur aan verkiezing vertegenwoordigers	Geeft voorkeur aan referenda
Nooit of soms	45,3 %	54,5 %
Meestal of altijd	54,6 %	45,5 %

Het verschil is altijd significant op niveau p < 0,00.
Bron : middenveldonderzoek (Elchardus, Huyse, Hooghe, 2000).

Uit het middenveldonderzoek blijkt trouwens dat de voorstanders van het referendum in het algemeen een lagere graad van maatschappelijke en politieke betrokkenheid hebben. Van de voorstanders van verkiezingen is 33,3 % van geen enkele vereniging actief lid; bij de voorstanders van het referendum is dat 66,7 %. Het verschil doet zich voor op alle onderwijsniveaus, maar is bijzonder groot bij de hogeropgeleiden (hogescholen of universiteit), waar van de voorstanders van verkiezingen in 12,5 % geen actief lid is van minstens één vereniging terwijl van de voorstanders van de directe democratie 87,5 % in dat geval is. De voorstanders van het referendum hebben ook een lagere graad van buurtbetrokkenheid (een lagere bereidheid zich actief in te zetten voor het oplossen van problemen in de buurt). Dat verschil is vooral groot bij laaggeschoolden. Kijkt men enkel naar de hooggeschoolden dan ziet men dat de voorstanders van de directe democratie een lagere graad van cultuurparticipatie vertonen: zij nemen als toeschouwer in mindere mate deel aan culturele activiteiten buitenshuis, gaande van sportwedstrijden over populaire cultuurevenementen tot hoogculturele activiteiten als opera en ballet.

4. **Het selectieve karakter van de non-participatie**

Steunend op dezelfde indicatoren als in de vorige sectie, blijkt de non-particpatie een sterk selectief karakter te hebben. Op basis van een aantal simulaties die gebruik maken van de gegevens van het verkiezingsonderzoek van 1991, komen Hooghe en Pelleriaux (1997) tot drie besluiten :

— het afschaffen van de opkomstplicht zou slechts een gering effect hebben op de stemuitslag;
— zou de stem van vrouwen wat minder laten meetellen;
— maar zou vooral de stem van de laaggeschoolden veel minder laten meetellen.

In het voor de laaggeschoolden meest gunstige scenario zou de stem van de mensen zonder diploma of met enkel een getuigschrift van het lager onderwijs, nog een gewicht hebben van 0,69 als men een stem van een hooggeschoolde een waarde van 1 geeft. In het voor laaggeschoolden minst gunstige scenario zou hun stem maar de helft waard zijn van een stem van een hooggeschoolde. Het zijn dergelijke vaststellin-

TABLEAU 3

Inclination à voter selon l'attitude à l'égard de la démocratie directe

Voterait	Donne la préférence à l'élection de représentants	Donne la préférence aux référendums
Jamais ou parfois .	45,3 %	54,5 %
La plupart du temps ou toujours	54,6 %	45,5 %

La différence est significative au niveau p < 0,00.
Source : enquête auprès de la société civile (Elchardus, Huyse, Hooghe, 2000).

L'enquête effectuée auprès de la société civile montre d'ailleurs que les partisans du référendum sont en général moins nombreux à s'engager sur les plans social et politique : 33,3 % des partisans des élections et 66,7 % des partisans du référendum ne sont membres actifs d'aucune association. Cette différence s'observe quel que soit le niveau de formation du groupe envisagé, mais elle est particulièrement importante parmi les personnes ayant effectué des études supérieures (écoles supérieures ou universités) : 12,5 % des partisans de la démocratie représentative ne sont membres actifs d'aucune association, alors qu'ils sont 87,5 % dans ce cas parmi les partisans de la démocratie directe. Les partisans du référendum sont également moins nombreux à s'engager au niveau de leur quartier (ils sont moins enclins à s'engager activement pour trouver des solutions aux problèmes qui se posent dans leur quartier). C'est au niveau des personnes les moins scolarisées que l'écart est le plus important sur ce plan. Si l'on considère uniquement le groupe des plus scolarisés, on s'aperçoit que les partisans de la démocratie directe présentent le taux de participation à la vie culturelle le plus bas : ils assistent moins à des activités culturelles au dehors, qu'il s'agisse de compétitions sportives, d'événements culturels populaires ou d'activités hautement culturelles telles que des opéras ou des ballets.

4. **Le caractère sélectif de la non-participation**

Si l'on se base sur les mêmes indicateurs que ceux qui ont été retenus dans la section précédente, on constate que la non-participation présente un caractère très sélectif. Se fondant sur un certain nombre de simulations basées sur les données de l'analyse des résultats électoraux de 1991, Hooghe et Pelleriaux (1997) formulent trois conclusions :

— la suppression de l'obligation de participation n'aurait qu'une incidence limitée sur le résultat du vote ;
— réduirait légèrement le poids du vote des femmes ;
— mais réduirait surtout considérablement le poids du vote des moins scolarisés.

Dans le scénario le plus favorable aux moins scolarisés, la voix des personnes ne possédant pas de diplôme ou possédant uniquement un certificat de l'enseignement primaire aurait une valeur de 0,69 si l'on accordait une valeur de 1 à la voix d'une personne ayant un niveau de formation élevé. Dans le scénario le moins favorable aux moins scolarisés, leur voix n'aurait que la moitié de la valeur de la voix des plus scolari-

gen die Lijphart doen zeggen dat de afwezigheid of het afschaffen van de opkomstplicht een sluikse manier is om het meervoudig stemrecht in te voeren (1997).

De afwezigheid van opkomstplicht leidt vooral naar de systematische ondervertegenwoordiging van laaggeschoolden, terwijl nu juist het onderwijsniveau in onze samenleving een heel grote invloed uitoefent op de levensomstandigheden, wensen, houdingen en belangen. Die uitsluiting zou derhalve leiden tot een grove vertekening van de wil van het volk.

Een analyse uitgevoerd door Jaak Billiet op basis van de verkiezingsonderzoeken van 1991, 1995 en 1999 besluit dat de kans op ondervertegenwoordiging bij afschaffing van de opkomstplicht zich voordoet voor vrouwen en laaggeschoolden. De analyse stelt eveneens vast dat de Vlamingen bij afwezigheid van de opkomstplicht in mindere mate zouden gaan stemmen dan de franstaligen. Ook uit deze analyse blijkt de selectiviteit het grootst voor het onderwijsniveau. Omdat hier netto-effecten worden berekend, verschijnt de invloed van het onderwijsniveau hier als nog iets belangrijker dan bij Hooghe en Pelleriaux. Tabel 4 geeft de netto schatting van de stembereidheid naar onderwijsniveau.

TABEL 4

Stembereidheid bij afwezigheid van opkomstplicht naar onderwijsniveau (op basis van de gegevens van het verkiezingsonderzoek 1999 in Vlaanderen, uitgevoerd door ISPO)

(In %)

sés. Ce sont de telles constatations qui font dire à Lijphart que l'absence ou la suppression de l'obligation est un moyen détourné d'introduire le vote plural (1997).

L'absence d'obligation de participation entraîne avant tout une sous-représentation systématique des moins scolarisés, alors que, dans notre société, le niveau de formation exerce précisément une très grande influence sur les conditions de vie, les desiderata, les comportements et les centres d'intérêt. Cette exclusion aurait dès lors pour effet que le résultat du vote ne refléterait pas du tout la volonté de la population.

L'analyse des enquêtes électorales de 1991, 1995 et 1999 qu'a réalisée Jaak Billiet montre qu'il existe un risque de sous-représentation en ce qui concerne les femmes et les personnes peu instruites en cas de suppression de l'obligation de voter. Cette analyse révèle également que, dans ce cas, le taux de participation serait plus faible chez les Flamands que chez les francophones. Elle indique encore que le taux de participation varie surtout en fonction du niveau d'enseignement. Étant donné que l'on calcule ici des effets nets, l'influence du niveau d'enseignement s'avère en l'espèce encore un peu plus importante que chez Hooghe et Pelleriaux. Le tableau 4 donne une estimation nette de l'inclination à voter selon le niveau d'enseignement (reçu).

TABLEAU 4

Inclination à voter, selon le niveau d'enseignement, en l'absence d'obligation de vote (sur la base des données de l'enquête électorale menée en Flandre en 1999 faite par l'ISPO)

(En %)

Genoten onderwijs — *Enseignement suivi*	Zou nooit gaan stemmen — *N'iraient jamais voter*	Zou soms gaan stemmen — *Iraient parfois voter*	Zou meestal gaan stemmen — *Iraient généralement voter*	Zou altijd gaan stemmen — *Iraient toujours voter*
– Lager onderwijs. — *Enseignement primaire*	43,2	21,0	10,5	25,4
– Lager secundair. — *Enseignement secondaire inférieur*	30,7	22,9	13,8	32,6
– Hoger secundair. — *Enseignement secondaire supérieur*	20,6	19,0	14,8	45,5
– Hogeschool. — *Enseignement supérieur*	15,5	13,1	26,4	49,0
– Universiteit. — *Université*	3,8	7,4	29,7	59,1
– Bevolking algemeen. — *Population en général*	26,3	18,9	16,1	38,7

Volgens deze schatting zou bij afschaffing van de opkomstplicht de stem van een universitair 2,5 keer meer kans hebben om de uitslag te beïnvloeden dan die van iemand met ten hoogste een getuigschrift lager onderwijs.

Il ressort de cette estimation qu'en cas de suppression du vote obligatoire, la voix d'un universitaire aurait 2,5 fois plus de chances d'influencer le résultat que celle d'une personne ne possédant tout au plus qu'un diplôme d'école primaire.

Samenvatting van de bevindingen van het onderzoek over het Gents referendum

De Gentse volksraadpleging van 14 december 1997 is bij mjin weten het enige Belgische referendum dat via een *exit-poll* grondig werd bestudeerd. De selectiviteit van deelname naar onderwijsniveau blijkt er veel groter te zijn geweest dan de schattingen op basis van opinie-onderzoek laten vermoeden. Van de mensen met ten hoogste een getuigschrift van het lager onderwijs (dat is 36,1 % van de Gentse bevolking) nam 6,7 % deel. Van degenen met een diploma secundair onderwijs (42,1 % van de bevolking) participeerde 50,1 % en van de hoger opgeleiden (21,8 % van de bevolking) nam 80,1 % deel. De kans dat hoger opgeleiden deelnemen aan het referendum is dus 12 (!) keer groter dan de kans dat laaggeschoolden participeren (Buelens et. al., 1998 : 14). De Gentse ervaring pleit dus nog veel sterker voor een opkomstplicht dan de schattingen die worden gemaakt op basis van vragen betreffende het gedrag dat respondenten zouden aannemen indien de opkomstplicht niet zou gelden.

5. **Voorstel**

Indien het referendum een zeer uitzonderlijke gebeurtenis zou blijven, die één, hoogstens twee keer per decennium voorkomt, zou men kunnen afzien van de opkomstplicht zonder al te grote vertekeningen. Doch zelfs in dat geval is de kans groot dat kleine vertekeningen optreden en welbepaalde bevolkingsgroepen systematisch van de directe democratie worden uitgesloten.

Wil men van het referendum een minder uitzonderlijk onderdeel maken van de politieke besluitvorming, dan zijn er heel wat redenen om de opkomstplicht in te voeren.

Er zijn heel solide gronden om te verwachten dat de afwezigheid van de opkomstplicht de participatiegraad op een zeer betekenisvolle wijze zouden drukken, met het gevolg dat een belangrijk deel van de burgers hun stem niet via de volksstemmingen of volksinitiatieven laat horen. Bij frequente referenda kan de non-participatie zo groot worden dat de kans op valse meerderheden (die de opinie van de bevolking niet weerspiegelen) groot wordt. Het is daarenboven nagenoeg zeker dat de afwezige burger welbepaalde kenmerken zal hebben. Vrouwen en vooral laaggeschoolden zullen afwezig blijven, wat zal leiden tot systematische vertekeningen in de uitgedrukte meningen.

Het lijkt verder plausibel aan te nemen dat een grotere en meer representatieve participatie van de bevolking ook zal bijdragen tot de kwaliteit van het debat, er initiatiefnemers en drukkingsgroepen zal toe brengen meer burgers te bereiken en op die manier ook het actief burgerschap te bevorderen. Het zal hen in elk geval verplichten om de standpunten duidelijke en overtuigend te maken voor het geheel van de bevolking en niet enkel de hooggeschoolden.

Voor al die redenen zou bij referenda een opkomstplicht moeten gelden. Ter wille van de consistentie en uniformiteit

Résumé des résultats de l'étude consacrée au référendum gantois

La consultation populaire organisée à Gand, le 14 décembre 1997, est, à ma connaissance, le seul référendum belge qui a fait l'objet d'une étude approfondie basée sur des sondages réalisés à la sortie des bureaux de vote. Il s'avère que la sélectivité de la participation en fonction du niveau de scolarité a été beaucoup plus importante que ne le laissent supposer les estimations réalisées sur la base du sondage d'opinion. L'étude a révélé un taux de participation de 6,7% des personnes ayant au maximum un diplôme de l'enseignement primaire (soit 36,1 % de la population gantoise). En ce qui concerne les porteurs d'un diplôme d'études secondaires (42,1 % de la population), le taux de participation a été de 50,1 % et ce taux a été de 80,1 % pour les personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur (21,8 % de la population). La probabilité que les personnes les plus scolarisées participent au référendum est donc 12 (!) fois plus élevée que pour les personnes les moins scolarisées (Buelens et. al., 1998 : 14). L'expérience gantoise plaide donc encore beaucoup plus en faveur de la participation obligatoire que les estimations réalisées sur la base de questions relatives au comportement que les personnes interrogées adopteraient si la participation n'était pas obligatoire.

5. **Proposition**

Si le référendum reste une procédure tout à fait exceptionnelle, à laquelle on recourt une ou deux fois au plus par décennie, on pourrait renoncer à rendre la participation obligatoire sans qu'il faille craindre de trop grandes distorsions. Mais, même dans ce cas, il y a de grandes chances que de petites distorsions apparaissent et que certains groupes sociaux soient systématiquement exclus de la démocratie directe.

Si l'on entend faire du référendum un élément moins exceptionnel du processus de prise de décision politique, il y a de nombreuses raisons de rendre la participation obligatoire.

Il y a de très bonnes raisons de présumer que l'absence d'obligation de participer pèserait de façon très significative sur le taux de participation et que, par conséquent, une part importante des citoyens n'exprimeraient pas leur opinion par le biais de votes ou d'initiatives populaires. En cas de référendums fréquents, la non-participation peut atteindre un tel taux que le risque est grand de voir se dégager de fausses majorités (ne traduisant par l'opinion de la population). Il est en outre quasi certain que le citoyen absent présentera des caractéristiques bien précises. Les absents seront principalement des femmes et des personnes peu instruites, ce qui engendrera des distorsions systématiques dans les opinions exprimées.

Il paraît par ailleurs plausible de supposer qu'une participation plus importante et plus représentative de la population contribuera également à élever la qualité du débat, à inciter les initiateurs et les groupes de pression à toucher davantage de citoyens et, par là même, à promouvoir la citoyenneté active. Une telle participation les contraindra de toute façon à présenter les points de vue de façon claire et convaincante pour l'ensemble de la population, et pas uniquement pour les personnes ayant un haut niveau d'instruction.

Pour toutes ces raisons, la participation aux référendums devrait être obligatoire. Dans un souci de cohérence et d'uni-

van regelgeving wordt de opkomstplicht bij de verkiezingen daarom beter behouden en wordt zij ook best ingevoerd voor alle soorten referenda.

Mark ELCHARDUS

Bibliografie

AUSTEN J., BUTLER D. and RANNEY, A., Referendums 1978-1986, *Electoral Studies*, 6,2.

BUELENS, J., HOOGHE, M., LAUWERS, G., PELLERIAUX, K. and STOUTHUYSEN, P. Leren van Gent, deel 2, Vakgroep politieke Wetenschappen, VUB, Brussel, 1998.

ELCHARDUS, M., HUYSE, L. et HOOGHE, M. (réd.), Tussen Burger en Overheid, Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksgroep TOT, Katholieke Universiteit Leuven, Instituut Recht en Samenleving, 2000.

HIRCZY, W., *The Impact of Mandatory Voting Laws on Turnout, Electoral Studies,* 13,1 : 64-76.

HOOGHE, M. and PELLERIAUX, K., Afschaffing van de kiesplicht. Een simulatie, Samenleving en Politiek, 4,8 : 5-14

KOBACH, K.W. Switzerland, in, Butler, D. and RANNEY, A. (eds ;) *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy,* Macmillan, Londen : 98-152, 1994.

LIJPHART, A., *Unequal Participation. Democracy's Unresolved Dilemma*, *American Political Review*, 9,1 : 1-14, 1997.

X., *Gegevens van het onderzoek naar aanleiding van de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999*, uitgevoerd door J. BILLIET, E. MEERSSEMAN, A. DEPICKERE en M. SWYNGEDOUW, ISPO — KU Leuven, 1999.

formité des règles applicables, il serait dès lors préférable de maintenir l'obligation de vote lors des élections et d'obliger le citoyen à participer à tous les types de référendums.

Mark ELCHARDUS

Bibliographie

AUSTEN J., BUTLER D. and RANNEY, A., Referendums 1978-1986, *Electoral Studies*, 6,2.

BUELENS, J., HOOGHE, M., LAUWERS, G., PELLERIAUX, K. and STOUTHUYSEN, P. *Leren van Gent, deel 2, Vakgroep politieke Wetenschappen*, VUB, Bruxelles, 1998.

ELCHARDUS, M., HUYSE, L. et HOOGHE, M. (réd.), *Tussen Burger en Overheid, Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksgroep TOT, Katholieke Universiteit Leuven, Instituut Recht en Samenleving, 2000*.

HIRCZY, W., *The Impact of Mandatory Voting Laws on Turnout, Electoral Studies,* 13,1 : 64-76.

HOOGHE, M. and PELLERIAUX, K., *Afschaffing van de kiesplicht. Een simulatie, Samenleving en Politiek*, 4,8 : 5-14

KOBACH, K.W. Switzerland, in, Butler, D. and RANNEY, A. (eds ;) *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy,* Macmillan, Londres : 98-152, 1994.

LIJPHART, A., *Unequal Participation. Democracy's Unresolved Dilemma*, *American Political Review*, 9,1 : 1-14, 1997.

X., *Gegevens van het onderzoek naar aanleiding van de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999*, exécuté par J. BILLIET, E. MEERSSEMAN, A. DEPICKERE et M. SWYNGEDOUW, ISPO — KU Leuven, 1999.

BIJLAGE II

Volksraadplegingen of opiniepeilingen

In deze nota willen we bondig de volgende vragen beantwoorden : ten eerste kunnen volksraadplegingen beter vervangen worden door opiniepeilingen; ten tweede aan welke voorwaarden moeten opiniepeilingen voldoen in geval van een bevestigend antwoord ?

1. **Kunnen volksraadplegingen vervangen worden door opiniepeilingen ?**

Een essentieel verschil tussen een volksraadpleging en een opiniepeiling is het gebruik van een steekproef in plaats van het totaal van een bevolking. Opiniepeilingen hebben per essentie te maken met *steekproeven*. Dit betekent dat een beperkt deel van de bevolking representatief wordt geacht voor de ganse populatie wat de bestudeerde opinies aangaat. Vanzelfsprekend komt het probleem van het niet deelnemen (weigeren, onbereikbaarheid … *non respons* in het algemeen) hier om de hoek kijken, maar daarover later. Dit is immers niet essentieel vermits ook in volksraadplegingen van *non response* sprake is. We zullen echter weldra zien dat het weigeren een volstrekt andere betekenis heeft in geval van een peiling in vergelijking met een volksraadpleging.

Een tweede verschil tussen een peiling en een volksraadpleging heeft te maken met een *verbintenis* van de bevoegde overheid. Zelfs indien de uitslag van een volksraadpleging niet dwingend is, dan nog is zo'n activiteit gekenmerkt door een bepaalde mate van verbintenis vanwege de overheid. Dit is bij een opiniepeiling doorgaans niet het geval, al zou men zich kunnen voorstellen dat de overheid zich wel verbindt met de resultaten van peilingen. In dit geval hebben we dan wel te maken met een uitzonderlijke peiling en zullen er problemen ontstaan omdat, ondanks de statistische kracht van steekproeven, veel burgers van oordeel zullen zijn dat ze niet de mogelijkheid hebben gekregen om hun stem te laten horen. Vanuit statistisch technisch standpunt bekeken hebben ze dit natuurlijk in zekere zin wél in het geval van een toevalssteekproef, maar het lijkt onbegonnen werk om dit aan een bevolking uit te leggen.

Een derde verschil heeft te maken met het maatschappelijk debat dat wordt gevoerd met het oog op een volksraadpleging. In die periode kan de toekomstige deelnemer zich een overwogen opinie vormen. De vragen die zullen worden gesteld zijn in voorafgaande periode bekend en zij maken het voorwerp uit van een publieke discussie.

Een vierde verschil dat heel nauw samenhangt met het vorige heeft betrekking op de pedagogische waarde van het voorafgaandelijk debat. Als voorbereiding op een volksraadpleging maken de toekomstige deelnemers kennis met alle aspecten van een probleem. Het gaat hier met andere woorden niet alleen om de beïnvloeding van een opinie, maar ook op het verbeteren van de kennis van de burger. Bemerk

ANNEXE II

Consultations populaires ou sondages d'opinion

Dans la présente note, nous répondrons succinctement à deux questions. Est-il préférable de remplacer les consultations populaires par des sondages d'opinion et, si oui, quelles sont les conditions auxquelles les sondages d'opinion doivent satisfaire ?

1. **Peut-on remplacer les consultations populaires par des sondages d'opinion ?**

Une des différences fondamentales entre une consultation populaire et un sondage d'opinion réside dans le fait que la première s'adresse à l'ensemble de la population et le second à un échantillon de celle-ci. De par leur nature même, les sondages d'opinion se font auprès d'*échantillons* de la population totale. Cela signifie que les opinions d'une fraction de la population sont jugées représentatives de celles de l'ensemble de celle-ci. Il va de soi que la non-participation (refus, indisponibilité … absence de réponse en général) soulève un problème à cet égard, mais nous aborderons cette question plus loin. Elle n'est en effet pas essentielle, étant donné que le problème de l'absence de réponses se pose également pour ce qui est des consultations populaires. Nous verrons d'ailleurs très vite que le refus de répondre signifie tout autre chose dans le cadre d'un sondage que dans le cadre d'une consultation populaire.

Une deuxième différence entre le sondage et la consultation populaire concerne l'*engagement* qui est pris par l'autorité compétente. Même si les résultats d'une consultation populaire ne sont pas contraignants pour l'autorité, le fait même de consulter la population entraîne une sorte d'engagement de sa part. Tel n'est généralement pas le cas du sondage d'opinion, même si l'on peut imaginer des cas où l'autorité décide de se conformer au résultat de celui-ci. Dans une telle hypothèse, l'on aurait à faire à un sondage inhabituel et il ne manquerait pas d'y avoir des problèmes du fait qu'en dépit de la valeur statistique des échantillons, beaucoup de citoyens estimeraient ne pas avoir été en mesure de faire entendre leur voix. Du point de vue statistique, un échantillon aléatoire tient bien sûr compte de leur avis dans un certain sens, mais il semble bien qu'il soit inutile d'essayer d'expliquer cela à la population.

Troisième différence : un débat de société est mené préalablement à la tenue d'une consultation populaire. Ce débat permet au futur participant de se faire une opinion bien mûrie. Les questions qui seront posées sont connues à l'avance et elles font l'objet d'un débat public.

Une quatrième différence, qui est étroitement liée à la précédente, découle de la valeur pédagogique du débat préalable. Préliminairement à une consultation populaire, les futurs participants prennent connaissance de tous les aspects d'un problème. En d'autres termes, il s'agit en l'occurrence non seulement d'influencer une opinion, mais aussi d'améliorer les connaissances des citoyens. Il convient de remarquer qu'en

dat we met het benadrukken van de pedagogische functie dicht in de nabijheid van de zogenaamde « *deliberative poll* » belanden (zie hiervoor bijlage III).

Omwille van deze vier verschillen (steekproef, geen verbintenis, opinievorming, pedagogie) kan een opiniepeiling onmogelijk in alle gevallen een vervangmiddel zijn van een volksraadpleging. Indien men werkelijk alle deelnemingsgerechtigde burgers de kans wil geven om hun opinie te uiten over kwesties waarover ze een verbintenis vanwege de overheid verwachten, dan kan een volksraadpleging onmogelijk worden vervangen door een opiniepeiling, ook al zou men vanuit wetenschappelijk oogpunt weten dat via een peiling een meer betrouwbaar beeld van de verdeling van de opinies in de bevolking wordt bekomen. In dit geval staat immers het criterium voorop dat iedereen de materiële kans heeft gekregen om zich uit te spreken over een onderwerp. Vanzelfsprekend is dit standpunt voor discussie vatbaar en kan men van mening verschillen over de vraag of een subjectief gevoel van betrokkenheid mag doorwegen op een meer correcte inschatting van een parameter.

In sommige gevallen kan het voor de overheid belangrijker zijn om een precies beeld van de verdeling van een opvatting in de bevolking te hebben dan om een grote participatie te realiseren, en kan de overheid in de mogelijkheid zijn om de bevolking te overtuigen van de waarde van een peiling wat niet steeds eenvoudig zal zijn. Het kan ook nodig zijn dat informatie wordt verkregen over een geheel van samenhangende opinies, zodat er meerdere vragen moeten worden gesteld, wat in een volksraadpleging af te raden is. Ten slotte moet men voor ogen houden dat ook bij een door de overheid georganiseerde peiling het mogelijk is om vooraf een informatiecampagne te voorzien zodat twee van de vermelde verschillen verdwijnen. In zulk geval lijkt het aangewezen om een volksraadpleging te vervangen door een opiniepeiling die aan een aantal kwaliteitscriteria beantwoord.

Besluit : Volksraadplegingen kunnen een waarde op zichzelf hebben maar in sommige gevallen kunnen ze worden vervangen door opiniepeilingen die aan strikte voorwaarden voldoen.

2. **Aan welke voorwaarden moeten opiniepeilingen als vervanging van volksraadplegingen voldoen ?**

We gaan er van uit dat opiniepeilingen die dienen als vervanging van volksraadplegingen de bedoeling hebben om : (a) een zo correct mogelijk beeld van de verdeling in de bevolking te verschaffen rond een maatschappelijk discussiepunt; (b) dat het de bedoeling is om deze verdeling op te splitsen naar zinvolle categorieën in de bevolking zoals bijvoorbeeld regio, leeftijdsklassen, beroepssituatie, sekse enz.; (c) de overheid zich op een of andere wijze verbindt om met die peiling rekening te houden. We laten de vraag achterwege in hoeverre de overheid in zulk geval enige vorm van invloed kan uitoefenen om aan de peiling deel te nemen. We

soulignant la fonction pédagogique, on côtoie le « *deliberative poll* » (voir, à ce sujet, l'annexe III).

Bref, comme le sondage d'opinion s'adresse à un échantillon de la population et que son résultat n'a pas de caractère contraignant, il ne peut en aucune manière être utilisé systématiquement à la place de la consultation populaire. Lorsque l'on veut vraiment donner à l'ensemble de la population l'occasion d'exprimer son opinion sur des questions au sujet desquelles les citoyens attendent un engagement de la part de l'autorité, on ne peut pas se contenter d'organiser un sondage d'opinion en lieu et place d'une consultation populaire, même s'il est scientifiquement établi qu'un sondage permet d'obtenir une image plus fidèle de la répartition des opinions au sein de la population. En effet, dans ce cas-là, la condition essentielle est que chacun ait eu la possibilité de s'exprimer. Il s'agit bien sûr d'un point de vue discutable et je me demande si l'on peut admettre qu'un élément subjectif comme le sentiment d'avoir pu participer à une prise de décision soit privilégié par rapport à une appréciation scrupuleuse des choses à l'aide d'un paramètre.

Dans certains cas, il peut être plus important pour l'autorité d'obtenir une image précise de la répartition des opinions au sein de la population qu'un taux de participation élevé, et il se peut qu'elle puisse arriver à convaincre la population de la valeur d'un sondage, même si ce n'est pas toujours facile. Il semble qu'il peut être judicieux dans ces cas-là d'organiser non pas une consultation populaire mais un sondage d'opinion répondant à une série d'exigences de qualité. Il peut également s'avérer utile de rassembler des informations sur un ensemble d'opinions relatives à des sujets connexes. Cela implique que l'on pose plusieurs questions, ce qui est à déconseiller dans le cadre d'une consultation populaire. Enfin, il ne faut pas perdre de vue qu'une campagne d'information préliminaire peut également être menée avant la tenue d'un sondage d'opinion organisé par les autorités, ce qui élimine deux des différences précitées. En pareil cas, il paraît judicieux d'organiser un sondage d'opinion répondant à un certain nombre de critères de qualité plutôt qu'une consultation populaire.

Conclusion : Les consultations populaires peuvent être intrinsèquement utiles, mais il est possible, dans certains cas, de les remplacer par des sondages d'opinion répondant à des critères stricts.

2. **Quels sont les critères auxquels les sondages d'opinion organisés en lieu et place des consultations populaires doivent satisfaire ?**

Nous partons du principe qu'un sondage d'opinion organisé en lieu et place d'une consultation populaire doit permettre à ses auteurs : (a) d'obtenir une image aussi exacte que possible de la répartition au sein de la population des opinions concernant un problème social donné; (b) de ventiler cette répartition en fonction de catégories utiles, c'est-à-dire, par exemple, entre les régions, entre diverses tranches d'âge, entre diverses catégories professionnelles, entre les sexes, etc.; (c) d'obtenir de l'autorité qu'elle s'engage d'une manière ou d'une autre à tenir compte des résultats du sondage. Nous n'aborderons pas la question de savoir dans quelle mesure

moeten wel weten dat elke vorm van invloed de regels van het toeval grondig kan verstoren.

Aan welke criteria moet zulke peiling voldoen ? Globaal kan men zeggen dat zulke peiling strikt wetenschappelijk moet zijn : het moet met andere woorden om *opinieonderzoek* gaan. Over het verschil tussen een gewone niet wetenschappelijke peiling die wordt gebruikt om allerlei motieven (*entertainment*, beïnvloeding, opdrijven van verkoopcijfers, rechtvaardiging enz.) en een wetenschappelijke peiling (« onderzoek » genoemd) hebben we het in het verleden reeds uitvoerig gehad in meerdere publicaties ([1]). Sommige van de criteria van « ernst » of wetenschappelijkheid zijn te vinden in de voorbereidingen voor een koninklijk besluit, ooit getroffen om politieke peilingen te regelen, die echter nooit werden toegepast. Onder het mom van opiniepeilingen wordt regelmatig de grootste onzin verkocht die niets te maken heeft met het verkrijgen van een betrouwbaar beeld over de denkbeelden die in de bevolking leven.

Ik zal deze criteria hier niet uitvoerig behandelen. Degenen die interesse hebben, kunnen de in voetnoot vermelde toegankelijke literatuur raadplegen. Die criteria hebben te maken met het volgende :

1. De steekproef moet tot stand komen via het toeval en moet representatief zijn voor relevante kenmerken. Een geëigende wijze daartoe zijn de zuivere toevalssteekproef, de getrapte toevalssteekproef (al of niet gestratificeerd), of de proportionele of disproportionele toevalssteekproef.

2. Het steekproefontwerp en de omvang van de streekproef moeten wetenschappelijk verantwoord zijn. De steekproef moet betrouwbare uitspraken zowel voor België als geheel als voor de gewesten toelaten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kwaliteit van een steekproef niet noodzakelijk evenredig toeneemt met de omvang van die steekproef. Systematische fouten kunnen immers groter worden. Maar er is een minimale omvang van nodig om per gewest of gemeenschap uitspraken te kunnen doen.

3. Indien een disproportionele steekproef wordt gebruikt dienen de correcte weegcoëfficiënten te worden berekend die steunen op de meest recente betrouwbare bronnen over multivariante verdelingen in de bevolking of op statistisch betrouwbare schattingen daarvan.

4. De steekproef moet een voldoende mate van medewerking (respons) hebben (minimum 65 %) en in elk geval dient een analyse van de *non respons* te gebeuren, met on-

([1]) De voornaamste zijn : J. Billiet, *Ondanks beperkt zicht.* Brussel/Leuven : VUB Press/SOI (1993), vooral hoofdstuk 1 — « Van opiniepeiling naar een sociologie van maatschappelijke stromingen », blz. 15-30 en hoofdstuk 2 — « Wie een valstrik wil vermijden moet weten dat hij bestaat », blz. 31-58 (naar aanleiding van de Franquileerstoel aan de VUB), en J. Billiet, *De publieke opinie ondervraagd : over de zin en onzin van opiniepeilingen*, in B. Raymaekers en A. van de Putte (eds.), *Krachten voor de toekomst. Lessen voor de eenentwintigste eeuw*, Leuven, UP Leuven en Davidsfonds, 2000, blz. 243-283.

l'autorité peut, dans ces cas-là, exercer une quelconque influence pour encourager les gens à participer au sondage. On ne peut toutefois pas oublier que toute forme d'influence peut perturber gravement le jeu du hasard.

Quels sont les critères auxquels ces sondages doivent satisfaire ? D'une manière générale, on peut dire que chaque sondage doit être strictement scientifique ou, en d'autres termes, qu'il doit constituer une *enquête d'opinion*. Nous avons déjà traité en détail, dans diverses publications ([1]), de la différence qui existe entre un sondage ordinaire non scientifique qui peut être organisé à des fins diverses (fins de loisirs, volonté d'influencer l'opinion, volonté d'augmenter les chiffres de vente, volonté de justifier, etc.) et un sondage scientifique (appelé « enquête »). Une partie des critères servant à garantir le « sérieux » ou le caractère scientifique des sondages ont été énumérés dans les travaux préparatoires à un arrêté royal que le gouvernement a adopté jadis pour régler les sondages d'opinion politiques, mais qui n'a jamais été appliqué. On parle souvent de « sondages d'opinion » pour masquer les pires absurdités.

Je n'analyserai pas en détail les critères en question. Ceux qui le voudront pourront toujours consulter la littérature accessible qui est mentionnée en bas de page. Les critères ont trait aux aspects suivants :

1. L'échantillon doit être constitué en fonction du hasard et il doit être représentatif pour ce qui est des caractéristiques pertinentes. À cet égard, les échantillons appropriés sont les suivants : l'échantillon aléatoire pur, l'échantillon aléatoire gradué (stratifié ou non) et l'échantillon aléatoire proportionnel ou disproportionnel.

2. Le choix de la méthode d'échantillonnage et l'importance de l'échantillon doivent être scientifiquement fondés. L'échantillon doit permettre de dégager des résultats fiables non seulement pour l'ensemble de la Belgique, mais aussi pour les différentes régions. Il convient à cet égard de remarquer que la qualité d'un échantillon n'augmente pas nécessairement de façon proportionnelle à son importance. Les erreurs systématiques peuvent en effet être amplifiées. Toutefois, il est nécessaire que l'échantillon ait une taille minimale si l'on veut obtenir des résultats significatifs par région ou par communauté.

3. Lorsque l'on utilise un échantillon disproportionnel, on doit appliquer les bons coefficients de pondération.

4. L'échantillon doit donner un taux de réponse suffisant (65 % au moins) et, en tout cas, il y a lieu d'effectuer une analyse des cas de non-réponse et de recueillir entre autres

([1]) Les principales sont : J. Billiet, *Ondanks beperkt zicht.* Brussel/Louvain : VUB Press/SOI (1993), surtout le chapitre 1er — « *Van opiniepeiling naar een sociologie van maatschappelijke stromingen »*, pp. 15-30 et chapitre 2 — « *Wie een valstrik wil vermijden moet weten dat hij bestaat »* pp. 31-58 (à la suite de la chaire Franqui à la VUB) et J. Billiet, « *De publieke opinie ondervraag : over de zin en onzin van opiniepeilingen »,* dans B. Raymaekers et A. van de Putte (eds.), *Krachten voor de toekomst. Lessen voor de eenentwintigste eeuw*, Louvain, *UP Leuven et Davidsfonds*, 2000, pp. 243-283.

der meer informatie over mogelijke fouten en over de redenen van *non respons*. Om dit te kunnen doen moet men kunnen beschikken over een ingevuld contactblad voor elke oorspronkelijke steekproefeenheid.

5. Er moet steeds informatie worden gegeven over de verdeling van de bevolking over de gecombineerde categorieën van onderwijsniveau, leeftijdsklasse en sekse met het oog op informatie over de scheeftrekking in de steekproef.

6. Er moeten wetenschappelijk opgestelde weegfactoren worden meegedeeld, alsmede moet worden meegedeeld onder welke omstandigheden welke factoren kunnen worden gebruikt, en welke de gevolgen daarvan zijn.

7. Er moet een precieze verantwoording worden gegeven van tijd, plaats, beoogde populatie, wijze van steekproeftrekking.

8. Er moet precieze informatie worden gegeven over de wijze van gegevensverzameling (« *face-to-face* », post, telefoon, computer) en van de hierbij gevolgde methode (training van interviewers, methode om respons te verhogen enz.).

9. Er dient vooraf een controle te gebeuren van de datakwaliteit. Fouten in de antwoordverdelingen dienen per geval te worden gecorrigeerd aan de hand van de oorspronkelijke protocollen.

10. De vragenlijst, de precieze vraagverwoording, de antwoordmogelijkheden en de volgorde van vragen en antwoordmogelijkheden moeten worden meegedeeld.

11. In de mate van het mogelijke moet niet alleen de opinierichting maar ook de sterkte van de opinie te worden gemeten.

12. Er dient aan de hand van statistische modellen een analyse te gebeuren van de centrale opinievragen en de relevante achtgrondkenmerken.

13. Er moet in de mate van het mogelijke worden gewerkt met latente variabelen die volgens gepaste meetmodellen worden geconstrueerd op basis van geobserveerde variabelen.

14. Er moet worden gepoogd om een inschatting te maken van mogelijke contexteffecten vanuit de media.

Besluit : het moet een peiling zijn die volgens de momenteel gangbare regels van wetenschappelijke peilingen wordt gehouden, en die bovendien volledig transparant is. De actuele stand van de wetenschap inzake peilingen moet met andere woorden als norm gelden.

Jaak Billiet

des informations sur les erreurs qui pourraient avoir été commises et sur les raisons des non-réponses.

5. Il faut en tout cas que des informations soient fournies à propos de la répartition de la population entre les catégories définies en fonction des critères divers que sont le niveau d'enseignement, la tranche d'âge prise en considération et le sexe.

6. Il faut que l'on communique des facteurs de pondération établis suivant une méthode scientifique, que l'on dise sous quelles conditions on peut utiliser tel ou tel facteur et que l'on indique quelles seraient les conséquences de l'utilisation de tel ou tel facteur.

7. Une justification précise s'impose pour ce qui est du temps, du lieu, de la population visée et de l'échantillonnage.

8. Il faut que l'on fournisse des informations précises sur la manière dont les données ont été collectées (entretiens « face à face », poste, téléphone, ordinateur) et sur la méthode suivie (formation des enquêteurs, méthode utilisée pour améliorer le taux de réponse, etc.).

9. Il faut prévoir un contrôle préalable de la qualité des données. Les erreurs de répartition des réponses doivent être corrigées au cas par cas sur la base des protocoles initiaux.

10. Il faut communiquer le questionnaire, le texte précis des questions, les possibilités de réponse ainsi que l'ordre des questions et des possibilités de réponse.

11. Il faut, dans la mesure du possible, déterminer le sens des opinions exprimées et la force de ces opinions.

12. Les questions d'opinion fondamentales et les caractéristiques pertinentes sous-jacentes doivent être analysées sur la base de modèles statistiques.

13. Il faut se servir autant que possible de variables latentes définies, sur la base des variables observées, à l'aide de modèles de mesure appropriés.

14. Il faut également procéder à une estimation de l'impact éventuel des médias sur le contexte.

Conclusion : le sondage en question doit respecter les règles usuelles des sondages scientifiques, et il doit être entièrement transparent. En d'autres termes, les méthodes scientifiques actuelles applicables aux sondages doivent constituer la norme.

BIJLAGE III

De *Deliberative Poll* of volksvergadering-*survey*

1. **Abstract**

In dit bulletin wordt achtereenvolgens uiteengezet wat een *deliberative poll* inhoudt en welke de motivatie is voor hun bestaan in de huidige massa-democratieën. Vervolgens wordt de eerste nationale *deliberative poll*, gehouden in 1994 in Engeland, als voorbeeld uitgewerkt. De nationale *deliberative polls* in de VS en in Australië, waar totnogtoe één *deliberative poll* werd georganiseerd, worden kort voorgesteld en toegelicht.

2. **Inleiding**

Een poging om *deliberative poll* te vertalen ligt in de term volksvergadering-*survey*. In een *deliberative poll* worden mensen aselect getrokken uit de populatie. Zij worden bevraagd (voormeting) en uitgenodigd voor een (verlengd) weekend. Daar worden zij geïnformeerd over één of meer politieke thema's. De deelnemers worden verwacht te luisteren, van ideeën te wisselen, te debatteren. Vervolgens worden zij opnieuw bevraagd over het politieke thema in kwestie (*nameting*).

De term « *Deliberative Polling* » is een geregistreerd handelsmerk. Het *Center for Deliberative Polling* van de *University of Texas* ontvangt gelden van het handelsmerk, waarmee onderzoek wordt bekostigd (Luskin, Fishkin en Plane 1999).

3. **Redenen voor een *deliberative poll***

Deliberative polls zijn niet voor de hand liggend. Ze zijn ongewoon, duur en de wetenschappelijke en beleidsmatige kwaliteiten zijn (nog) niet steeds duidelijk. Toch zijn er een aantal goede gronden voor *deliberative polls*.

a. *Redenen vanuit democratisch oogpunt*

James Fishkin vertrekt van een *face-to-face* democratie als meest natuurlijke en eenvoudige democratieconcept. Dit verdedigenswaardige concept beschrijft de auteur als volgt :

« *Envision a small group democracy : everyone is gathered together. After a full discussion, where the issues are debated in depth and the conflicting sides have a full hearing, a decision is taken in which each person's vote counts equally. This is our common picture of an engaged democracy. There is, of course, no guarantee that the group's decision will be wise or even right. Groups as well as individuals can make terrible mistakes. But there is no doubth that if democracy is defensible, it is most defensible in this kind of small group context.* » (Fishkin, 1995, blz. 34).

De basislijn in het denkpatroon van de auteur is de uitbreiding van de (ideale) *face-to-face* democratie tot de moderne en grootschalige Natiestaat. Daartoe wordt de ideale minidemocratie geanalyseerd via vier democratische condities. De

ANNEXE III

Le sondage délibératif (« *deliberative poll* »)

1. **Sommaire**

Le présent document définit tout d'abord le sondage délibératif et examine sa raison d'être dans les démocraties de masse actuelles. Il se penche ensuite sur le premier sondage délibératif, organisé en Angleterre en 1994. Enfin, il présente et commente brièvement les sondages délibératifs nationaux réalisés aux États-Unis et en Australie, où il n'en a encore été organisé qu'un seul jusqu'à ce jour.

2. **Introduction**

L'expression « sondage délibératif » est l'équivalent français de la notion de « *deliberative poll* ». Pour un sondage délibératif, on prélève un échantillon aléatoire de personnes au sein de la population. On les interroge (sondage *a priori*) et on les invite à participer ensuite à un week-end (prolongé) au cours duquel on leur fournit de l'information sur un ou plusieurs thèmes politiques. On attend des participants qu'ils écoutent, échangent des idées et débattent entre eux. Ils sont ensuite réinterrogés sur le thème politique traité (sondage *a posteriori*).

L'expression « *Deliberative Polling* » est une marque déposée dont les droits sont versés au « *Center for Deliberative Polling* » de l'université du Texas et servent ainsi à financer la recherche (Luskin, Fishkin et Plane 1999).

3. **Raison d'être du sondage délibératif**

La formule du sondage délibératif n'est pas la plus évidente. Elle est inhabituelle et coûteuse et l'on ne cerne pas (encore) bien ses qualités scientifiques et politiques. Il y a cependant de bonnes raisons d'y recourir.

a. *Du point de vue démocratique*

Le point de départ de James Fishkin est que la démocratie du face-à-face est le concept de démocratie le plus naturel et le plus simple. L'auteur décrit ce concept défendable comme suit :

« *Envision a small group democracy : everyone is gathered together. After a full discussion, where the issues are debated in depth and the conflicting sides have a full hearing, a decision is taken in which each person's vote counts equally. This is our common picture of an engaged democracy. There is, of course, no guarantee that the group's decision will be wise or even right. Groups as well as individuals can make terrible mistakes. But there is no doubt that if democracy is defensible, it is most defensible in this kind of small group context.* » (Fishkin, 1995, p. 34).

Le fil rouge de la pensée de l'auteur est de transposer cette démocratie (idéale) du face-à-face à l'échelle de l'État-nation moderne. Pour ce faire, il analyse la mini-démocratie idéale et en déduit quatre conditions démocratiques dont la réalisa-

realisaties van deze condities worden dan (1) de hefbomen tot democratie en (2) de criteria waaraan de politieke stelsels worden getoetst op hun democratisch gehalte.

De vier democratische condities zijn de volgende :

1) Politieke gelijkheid :

De politieke voorkeuren van alle burgers zijn evenwaardig in een proces dat representatief is voor alle burgers.

2) Deliberatie (*deliberation*) of debat/overleg :

Een brede waaier van concurrerende argumenten komt aan bod doorheen *face-to-face* discussies in kleine groep.

3) Participatie :

Een betekenisvol aandeel van de burgerbevolking is betrokken in het politieke besluitvormingsproces.

4) Non-discriminatie (*non-tyrrany*) :

Het politieke proces vermijdt het ontzeggen van rechten of essentiële belangen aan een deel van de burgerbevolking. Zelfs wanneer het politieke besluitvormingsproces democratisch is in de drie betekenissen zoals net omschreven, moet het ook een « tirannie van de meerderheid » vermijden.

Vanuit theoretisch perspectief verschijnt op deze wijze een modeldemocratie. James Fishkin wijst ons inziens terecht op de vaak praktische onverenigbaarheid van de vier democratische condities. Politieke gelijkheid en zeker participatie gaan vaak ten koste van een doordacht en rijk debat. Dit wordt ook uitgewerkt en aangetoond aan de hand van verscheidene voorbeelden. Wij geven er twee :

1) Bij de totstandkoming van de Verenigde Staten ontstond een ideologische tweespalt tussen federalisten en niet-federalisten. De anti-federalisten meenden dat de beslissende macht moest uitgaan van het volk als dusdanig.

Deze idee sluit aan bij het hedendaagse referendum. De federalisten argumenteerden dat de weg naar een goede beslissing diegene was waarbij iedereen wordt bijeengebracht *en* alle standpunten worden gehoord. Omdat een staat onmogelijk al zijn burgers op een dergelijke wijze kan groeperen, wordt dit ideaal gerealiseerd door een vertegenwoordiging van het volk. Zij nemen een *geïnformeerde* beslissing in de naam van het volk. De volksvertegenwoordigers dienden vrij te kunnen oordelen na alle argumenten te hebben aanhoord. Instructies van het (hun) kiezerskorps waren daartoe een belemmering en dus verboden. Deze idee was in die tijd ook vreemder dan nu :

« *To abide by instructions would produce an absurd situation : « What sort of reason is that in which the determination precedes the discussion; in which one set of men deliberate and another decide; and where those who perform the conclusion are perhaps three hundred miles distant from those who hear the arguments ? » The voters at home could not hear the arguments and counterarguments. To demand that their views be followed by those who could would be to make a fundamental mistake.* » (Burke in Fishkin, 1995, blz. 31).

tion (1) deviendra le levier de la démocratie et (2) servira de critère pour évaluer le caractère démocratique des systèmes politiques.

Ces quatre conditions démocratiques sont les suivantes :

1) Égalité politique :

Les préférences politiques de tous les citoyens ont la même valeur dans le cadre d'un processus qui est représentatif de l'ensemble des citoyens.

2) Délibération ou débat/concertation :

Toute une série d'arguments concurrents sont abordés au cours des discussions face à face en petits groupes.

3) Participation :

Un échantillon représentatif de la société civile est associé au processus de décision politique.

4) Non-discrimination (non-tyrannie) :

Le processus politique évite de priver une partie des citoyens de leurs droits ou de léser leurs intérêts essentiels. Même lorsque les décisions politiques sont prises de manière démocratique conformément aux trois conditions précitées, encore faut-il éviter la « tyrannie de la majorité ».

Théoriquement, on voit ainsi émerger une démocratie modèle. Mais James Fishkin souligne, à raison selon nous, que ces quatre conditions démocratiques se révèlent souvent incompatibles dans la pratique. L'égalité politique et, plus encore, la participation se font souvent au détriment de la réflexion et de la richesse du débat. Ce point est également développé et démontré exemples à l'appui. Retenons-en deux :

1) À la naissance des États-Unis, une fracture idéologique est apparue entre fédéralistes et antifédéralistes. Les antifédéralistes estimaient que le pouvoir de décision doit émaner du peuple en tant que tel.

Cette idée rejoint la notion actuelle de référendum. Les fédéralistes soutenaient que pour prendre de bonnes décisions, il fallait réunir tout le monde et entendre tous les avis. Étant donné qu'il est impossible à un État de réunir ainsi l'ensemble de ses citoyens, cette forme de démocratie s'exercera idéalement par l'intermédiaire de représentants du peuple. Ceux-ci prennent une décision éclairée au nom du peuple. Les représentants du peuple doivent pouvoir prendre leurs décisions librement, après avoir entendu tous les arguments. Comme des instructions des (de leurs) électeurs constitueraient une entrave à cet égard, elles sont donc interdites. Cette idée était aussi plus étrange à l'époque qu'aujourd'hui :

« *To abide by instructions would produce an absurd situation : « What sort of reason is that in which the determination precedes the discussion; in which one set of men deliberate and another decide; and where those who perform the conclusion are perhaps three hundred miles distant from those who hear the arguments ? » The voters at home could not hear the arguments and counterarguments. To demand that their views be followed by those who could would be to make a fundamental mistake.* » (Burke in Fishkin, 1995, p. 31).

Enige kanttekeningen zijn hier op hun plaats. (a) De representatieve staatsvorm was niet alleen filosofisch superieur maar vormde ook een mogelijkheid voor een (politieke) elite om haar macht te bestendigen. (b) Vandaag de dag zijn burgers ook meer geïnformeerd dan vroeger — of kunnen zij het zijn — met betrekking tot politieke kwesties. (c) Ook is de partijtucht vandaag de dag sterker dan ten tijde van de ontluikende liberale democratieën. Niet alleen de burgers zijn een bron voor instructie maar ook de partijen. De graad waarin en de wijze waarop burgers zijn geïnformeerd heeft echter ook vandaag de dag tekortkomingen. De volgende paragraaf gaat hierop in.

2) De voornaamste motivatie voor de burger om zijn of haar politieke stem uit te brengen is zelden het gevolg van actieve informatiewinning, reflectie en vergelijking. Desalniettemin zijn politici gefocust op (her)verkiezing. In een poging om zo veel mogelijk burgers op een korte en blijvende wijze te bereiken, blijven politieke campagnes (vaak) beperkt tot reclame. Een treffend voorbeeld hiervan zijn de presidentiële campagnes in de Verenigde Staten. Het gemiddelde geluidsfragment reduceerde van 42 seconden in 1968 tot 9 in 1988. In 1992 zakte dit verder weg tot 7,5 seconden. Een geluidsfragment is de periode waarin een presidentskandidaat ononderbroken spreekt in een propagandaspot. De indamming van de effectieve spreektijd beperkt het publieke debat of de stimulering ervan. Het is trouwens vanuit deze bezorgdheid dat de auteur vertrekt om een hedendaagse oplossing te bieden voor het gebrek aan (volwaardig) burgerschap in de huidige massademocratieën (*infra*).

De twee bovenstaande voorbeelden zijn niet irrelevant. Ook de Europese Natiestaten kenden en kennen vergelijkbare staatkundige vraagstukken. De eerste *deliberative poll* werd trouwens niet in de Verenigde Staten zelf maar in Groot-Brittannië gehouden (*infra*).

Ten slotte dienen de vier democratische condities niet alleen in rechte maar ook in feite te gelden. James Fishkin geeft een historisch voorbeeld. Te Pennsylvania, Verenigde Staten, in de jaren 1830 hadden zwarten stemrecht. Nochtans ging geen enkele zwarte stemmen, niet omdat hij niet zou willen maar omdat hij vreesde te worden mishandeld. Aangezien de meerderheid van de (blanke) bevolking vervuld was van vooroordelen tegenover zwarten voelden de magistraten zich niet sterk genoeg om de politieke rechten te bewaken die de wetgever nochtans aan de zwarten had toegewezen (Fishkin, 1995, blz. 113).

b. *Redenen vanuit beleidsmatig oogpunt*

Het is vanzelfsprekend dat wanneer een representatieve staal van de bevolking wordt samengebracht rond een vooraf gegeven thema en deze mensen vervolgens worden bevraagd, dit andere resultaten oplevert dan in een klassiek *survey*-onderzoek rond hetzelfde onderwerp. Het kan niet anders dan dat de *deliberative poll* een effect heeft op de meningen van de betrokkenen. Het engagement is van veel langere en diepgaandere aard en informatie en debat kunnen meningen vormen, veranderen of bestendigen. Zowel het proces, de mensen als de vertolkte ideeën beïnvloeden de respondent.

Plusieurs observations s'imposent ici. (a) Outre sa supériorité sur le plan philosophique, la forme étatique représentative permettait aussi à une élite (politique) de perpétuer son pouvoir. (b) Aujourd'hui, les citoyens sont mieux informés aussi des questions politiques que par le passé (ou du moins ont-ils la possibilité de l'être). (c) La discipline de parti est également plus stricte de nos jours qu'elle ne l'était à la naissance des démocraties libérales. Les instructions peuvent émaner non seulement du citoyen mais aussi des partis. Cependant, même aujourd'hui, il y a encore du chemin à faire au niveau du degré d'information du citoyen et de la manière dont il est informé. Ce point est précisé dans le paragraphe qui suit.

2) La principale motivation qui anime le citoyen lorsqu'il émet sa voix lors d'un scrutin politique est rarement le résultat d'une recherche active d'informations, d'une réflexion et d'une comparaison des informations. D'autre part, les hommes politiques sont obnubilés par leur élection ou leur réélection. À force de tenter d'atteindre le plus grand nombre possible de citoyens de manière à la fois rapide et durable, les campagnes politiques se résument souvent à des campagnes publicitaires. Les campagnes présidentielles aux États-Unis en sont un exemple frappant. Le fragment sonore moyen est passé de 42 secondes en 1968 à neuf secondes en 1988. En 1992, il est même descendu à 7,5 secondes. Le fragment sonore est le laps de temps durant lequel un candidat à la présidence s'exprime de manière ininterrompue dans un spot de propagande. La diminution du temps de parole effectif limite le débat public et n'a pas pour effet de le stimuler. C'est d'ailleurs cette préoccupation qui amène l'auteur à proposer une solution contemporaine à la carence de citoyenneté (au plein sens du terme) dans les démocraties de masse actuelles (voir *infra*).

Les deux exemples précités sont très à propos. Les États-Nations européens ont connu et connaissent encore des problèmes politiques comparables. Preuve en est que le premier sondage délibératif a été organisé non pas aux États-Unis mais bien en Grande-Bretagne (voir *infra*).

Enfin, si les quatre conditions démocratiques doivent être remplies de jure, elles doivent aussi l'être dans les faits. James Fishkin donne un exemple historique. Dans les années 1830, les noirs de l'État américain de Pennsylvanie jouissaient du droit de vote. Pourtant, aucun noir n'allait voter. Non pas parce qu'ils refusaient de voter, mais parce qu'ils craignaient d'être maltraités. Étant donné que la majorité de la population (blanche) était pétrie de préjugés contre les noirs, les magistrats ne se sentaient pas de taille à protéger les droits politiques que le législateur avait pourtant conférés aux noirs (Fishkin, 1995, p. 113).

b. *Du point de vue politique*

Il va de soi que lorsqu'on réunit un échantillon représentatif de la population autour d'un thème donné d'avance et que l'on interroge ensuite ces personnes, les résultats seront différents de ceux d'un sondage classique réalisé sur le même sujet. Le sondage délibératif (*deliberative poll*) ne peut qu'avoir un effet sur les opinions des intéressés. L'engagement est beaucoup plus durable et profond et l'information et le débat peuvent former, changer ou renforcer les opinions. Le procédé, autant que les personnes et les idées exprimées influencent les participants.

Van een *deliberative poll* gaat geen representatieve kracht uit, zoals bij een *survey*, maar een prescriptieve. Het eindresultaat is immers niet een publieke opinie maar een publiek oordeel. Een oordeel waartoe (een staal van) de bevolking komt wanneer zij wordt geplaatst in de situatie waarin de vier democratische condities gelden (*supra*).

Vier bemerkingen : 1) de representativiteit ligt nu hierin dat een vergelijkbare aselecte staal van de bevolking tot hetzelfde oordeel zou komen; 2) Een belangrijk verschil en beoogd voordeel in vergelijking met een parlement (de *deliberative poll* is onder andere daarom geen parlement) is dat de discutanten niet van nature gebonden zijn aan herverkiezing, partij, belangengroepen, publiciteit en/of publieke opinie; 3) er blijft ons inziens echter een (groot) verschil tussen een oordeel en een daadwerkelijke beslissing, die bovendien nog moeten worden geoperationaliseerd en geïmplementeerd; 4) het besluitvormingsorgaan dat door de *deliberative poll* in het leven wordt geroepen is minder autonoom dan men na een eerste indruk denkt : het bepaalt niet zelf de politieke agenda en deze agenda is steeds partieel; ook het feit *dat* de deelnemers weten dat zij geen uiteindelijke beslissingsmacht hebben kan een invloed hebben op het besluitvormingsproces en het eindresultaat.

c. *Redenen vanuit wetenschappelijk oogpunt*

Vanuit methodologisch standpunt hebben *deliberative polls* een belangrijk pluspunt : ze omzeilen *nonattidues*. *Non-attitudes* zijn meningen die ter plekke worden gecreëerd in een antwoord op *survey*-vragen. James Fishkin haalt voorbeelden aan van Hartley (1946) en van de universiteit van Cincinetti (1975). Hartley bevraagt studenten omtrent hun mening met betrekking tot de integratie van etnische groepen waaronder twee fictieve : *Wallonians* en *Pireneans* ([1]).

Het oordeel van de bevraagden was veel strenger voor de twee fictieve bevolkingsgroepen. In 1975 deed een groep onderzoekers van de universiteit van Cincinetti een telefonische survey met betrekking tot « *The Public Affairs Act of 1975* ». Ongeveer één derde gaf een positief of negatief oordeel, hetgeen een zuiver artefact is van de *survey* aangezien de *act* eveneens fictief was. Natuurlijk kan het klassieke *survey* ook tot op zekere hoogte controleren voor deze artefacten : 1) « Weet niet » en « geen mening » categorieën kunnen worden ingebouwd, 2) de onderzoeker kan peilen en checken of de respondent vertrouwd is met een onderwerp en 3) de onderzoeker kan een klimaat scheppen waarin het niet meer als sociaal wenselijk overkomt om een antwoord te weten of een onderwerp te kennen. Toch zijn *deliberative polls* ook vanuit wetenschappelijk oogpunt uitdagende experimenten. Sociaalpsychologen hebben een vette kluif aan de beïnvloedings- en overredingsprocessen gedurende de *deliberative poll*; methodologen kunnen zich op een tamelijk nieuw terrein be-

([1]) Fictief in de *Amerikaanse* onderzoekscontext. De bevolkingsgroepen uit Wallonië en de Pyreneeën zijn in Europese en zeker in Belgische context verre van fictief.

Contrairement au sondage d'opinion, ce n'est pas une force représentative, mais une force prescriptive qui se dégage du sondage délibératif. Le résultat final, en effet, n'est pas une opinion publique, mais un jugement public. Un jugement auquel parvient (un échantillon de) la population lorsqu'elle est placée dans une situation où sont remplies les quatre conditions démocratiques (voir ci-dessus).

Quatre observations : 1) La représentativité réside en l'espèce dans le fait qu'un échantillon arbitraire comparable pris dans la population parviendrait au même jugement. 2) Une différence importante, de même qu'un avantage recherché par rapport à un parlement (c'est notamment pour cette raison que le sondage délibératif n'est pas un parlement), est que les interlocuteurs ne sont pas par nature liés à une réélection, ni à un parti, ni à des groupes de pression, ni à la publicité ou à l'opinion publique. 3) Il subsiste toutefois, selon nous, une différence (importante) entre un jugement et une décision effective, lesquels doivent en outre encore être rendus opérationnels et mis en œuvre. 4) L'organe de décision qui est créé par le sondage délibératif jouit d'une autonomie moins importante qu'il n'y paraît à première vue : il ne fixe pas lui-même son ordre du jour politique et cet ordre du jour reste fragmentaire; le fait que les participants savent qu'ils n'ont en fin de compte pas de pouvoir de décision peut aussi avoir une influence sur le processus décisionnel et sur le résultat final.

c. *Du point de vue scientifique*

Du point de vue méthodologique, les sondages délibératifs présentent un avantage important : ils permettent d'éviter les non-attitudes. Les non-attitudes sont des opinions qui sont créées sur place dans le cadre d'une réponse aux questions d'un sondage. James Fishkin cite les exemples de Hartley (1946) et de l'université de Cincinetti (1975). Hartley avait interrogé des étudiants pour connaître leur opinion sur l'intégration de groupes ethniques, dont deux fictifs : les Wallons et les Pyrénéens ([1]).

Le jugement des personnes interrogées était beaucoup plus sévère pour les deux groupes de population fictifs. En 1975, un groupe de chercheurs de l'université de Cincinetti a procédé à un sondage téléphonique relatif au « *Public Affairs Act of 1975* ». Un tiers à peu près des personnes interrogées ont émis un jugement favorable ou défavorable, ce qui est un pur artéfact de l'enquête, étant donné que l'act en question était lui aussi fictif. Naturellement, le sondage classique peut aussi, jusqu'à un certain point, maîtriser ces artéfacts : 1) « Ne sait pas » et « Sans opinion » sont deux types de réponse qui peuvent être prévus, 2) l'enquêteur peut évaluer et vérifier si la personne interrogée est familiarisée avec un sujet et 3) l'enquêteur peut créer un climat dans lequel il ne semble plus socialement souhaitable de connaître une réponse ou un sujet. Il n'empêche que les sondages délibératifs sont des expériences nécessitant de relever un certain défi, du point de vue scientifique également. Les socio-psychologues ont du pain sur la planche pour étudier les processus d'influence et

([1]) Fictifs dans le contexte du sondage en Amérique. Les groupes de population provenant de Wallonie et des Pyrénées sont loin d'être fictifs dans le cadre européen et, *a fortiori*, dans le contexte belge.

geven : experimenten met voor- en nameting. *An sich* is dit niets nieuw en leunt het aan bij panelonderzoek, het fundamentele verschil ligt echter hierin dat de respondenten geen geïsoleerde individuen zijn waarvan de mening veranderlijk is in de tijd, maar dat de respondenten op elkaar worden betrokken.

Waar de voormeting nog enigszins de mening weerspiegelt van een representatief staal van geïsoleerde individuen uit de bevolking, heeft de nameting een (gans) andere betekenis. Ze weerspiegelt een mening na persoonlijke informatiewinning en reflectie en na vergelijking, toetsing en discussie ervan in groepsverband.

d. *Besluit :*

Delibertive polls zijn in de eerste plaats experimenten in moderne democratie. Zij pogen debat en overleg (*deliberation*) te induceren en te stimuleren in de massademocratie. Als dusdanig kan het mede de grond zijn voor een democratische beslissing. In dat geval fungeert de *deliberative poll* ook als een een beleidsinstrument. Vanuit wetenschappelijk standpunt dienen *deliberative polls* niet alleen historici, maar zeker ook psychologen, sociale wetenschappers en methodologen.

4. ***Deliberative polls : status questionis***

Tot in februari 2000 vonden 16 *deliberative polls* plaats : negen regionale en zeven nationale. De negen regionale *deliberative polls* zijn alle voltrokken in de Verenigde Staten : acht in Texas en één in Portland, Oregon. De zeven nationale deliberatieve *polls* spreidden zich over drie landen : vijf in Groot-Brittannië, één in de Verenigde Staten en één in Australië.

De nationale *deliberative polls*, met uitzondering van de Australische, werden voornamelijk of zelfs uitsluitend gesponsord door media organisaties. Alle regionale *deliberative polls*, behalve Portland, door elektriciteitsmaatschappijen. De Australische *deliberative poll* werd betaald door *Issues Deliberation Australia* en deze in Portland door de *Nike Foundation*.

Dat het leeuwendeel van de nationale *deliberative polls* wordt gesponsord door de media is niet toevallig. De nationale *deliberative polls* werden alle gekoppeld aan een televisie-uitzending. Dat geeft een zeker gewicht en belang aan de onderneming en brengt de betrokken respondenten ook in beeld. Beide kenmerken zijn een motivator voor de deelnemers van wie een intensieve en langdurige inspanning wordt vereist. Nog andere motivatoren, onder andere een geldelijke beloning worden soms ingezet. Twee vragen zijn ons inziens niet onbelangrijk in dit verband.

1) Slagen de organiserende krachten van *deliberative polls* erin om iedereen te betrekken. Met andere woorden zijn de motivatoren voldoende om geen systematische uitval te veroorzaken ?

2) In welke mate beïnvloeden de motivatoren de meningen en houdingen van respondenten ? Met andere woorden gaat er een effect uit van het voorgespiegelde *media-event* ? De eerste vraag is makkelijker uit te klaren dan de tweede.

de persuasion à l'œuvre pendant le sondage délibératif; les méthodologues peuvent se mouvoir en terrain relativement inexploré avec ces expériences comportant un sondage préalable et un sondage postérieur. En soi, cela n'est pas neuf et ressemble à une enquête de panel, à cette différence fondamentale près que les personnes interrogées ne sont pas des individus isolés dont l'opinion évolue avec le temps, mais des personnes qui interagissent.

Alors que le sondage préalable reflète encore tant soit peu l'opinion d'un échantillon représentatif de la population composé d'individus isolés, le sondage postérieur a une (tout) autre signification. Elle reflète une opinion qui est le fruit d'une information et d'une réflexion personnelles et qui est formée après comparaison, confrontation et discussion en groupe.

d. *Conclusion*

Les sondages délibératifs sont avant tout des expériences de démocratie moderne. Ils tentent d'induire et de stimuler le débat et la concertation (*deliberation*) dans la démocratie de masse. En tant que tels, ils peuvent aussi contribuer à fonder la décision démocratique. Dans ce cas, le sondage délibératif joue également le rôle d'instrument politique. D'un point de vue scientifique, les sondages délibératifs représentent un apport non seulement pour les historiens, mais aussi pour les psychologues, les sociologues et les méthodologues.

4. **Les sondages délibératifs : état de la question**

Jusqu'en février 2000, 16 sondages délibératifs avaient été organisés : neuf au niveau régional et sept au niveau national. Les neuf sondages délibératifs régionaux ont tous eu lieu aux États-Unis : huit au Texas et un à Portland, Oregon. Les sept sondages délibératifs nationaux ont eu lieu dans trois pays : cinq au Royaume-Uni, un aux États-Unis et un en Australie.

Les sondages délibératifs nationaux, à l'exception de celui qui a eu lieu en Australie, ont été parrainés principalement, ou exclusivement, par des organisations de médias. Tous les sondages délibératifs régionaux, hormis celui de Portland, ont été parrainés par des compagnies d'électricité. Le sondage délibératif australien a été financé par *Issues Deliberation Australia* et celui de Portland par la *Nike Foundation*.

Ce n'est pas un hasard si la grande majorité des sondages délibératifs nationaux sont parrainés par les médias. Les sondages délibératifs nationaux ont tous été liés à une émission télévisée, ce qui donne un certain poids et une certaine importance à l'opération et permet de montrer à l'écran les personnes interrogées. Ces deux caractéristiques sont un incitant pour les participants, dont on requiert un effort intensif et prolongé. On a parfois recours à d'autres incitants, comme une rémunération financière. Il faut se poser deux questions à cet égard.

1) Les organisateurs des sondages délibératifs réussissent-ils à y associer tout un chacun ? En d'autres termes, les incitants sont-ils suffisants pour éviter tout décrochage systématique ?

2) Dans quelle mesure les incitants influencent-ils les points de vue et les attitudes des personnes interrogées ? En d'autres termes, la perspective d'un événement médiatique produit-elle un effet ? Il est plus facile de répondre à la première ques-

Op de eerste vraag (met betrekking tot representativiteit) komen de *case studies* (*infra*) terug.

5. **De *deliberative poll* in Groot-Brittannië**

In Groot-Brittannië vonden 5 nationale *deliberative polls* plaats. De kwesties betroffen misdaadbeleid (april 1994), Groot-Brittannië's rol in de Europese Unie (juni 1995), de toekomst van de Britse monarchie (juli 1996), de nationale verkiezingen van 1 mei 1997 (april 1997) en de toekomst van de *National Health Service* (juli 1998).

Bij wijze van illustratie bespreken we de eerste nationale *deliberative poll* in Groot-Brittannië (Luskin, Fishkin & Jowell, 2000).

Plaats : Engeland, tijdstip : april 1994

Steekproefgrootte : 1 174 subjecten

Aantal participanten aan *survey* (eerste stap) : 869

Aantal participanten aan discussieweekend (tweede stap) : 301

Onderwerp : misdaad

Misdaad werd algemeen beschouwd als een ernstig en verzwarend probleem.

a. *Dataverzameling*

Het *survey*-werk gebeurde door het *National Centre for Social Research* (voormalig SCPR). Om de data te verzamelen werd een gestratificeerde drie-trapssteekproef gebruikt. Het universum bestond uit alle geregistreerde kiezers ten zuiden van het Caledonische kanaal. De steekproef beperkt zich met andere woorden tot Engeland. In de eerste stap werden 40 kieskringen (*constituencies*) getrokken met probabiliteiten proportioneel aan het kiezersaantal. In de tweede stap werd één kiesdistrict getrokken uit elke kieskring, opnieuw proportioneel aan het kiezersaantal. In de derde en laatste stap werden kiezers aselect getrokken uit de geselecteerde districten. In de eerste stap werd gestratificeerd naar standaard regio (*standard region*), bevolkingsdichtheid en percentage bezitters-huurders.

De eigenlijke dataverzameling was tweevoudig : een min of meer klassiek *survey* (1) waarin de respondent werd uitgenodigd om deel te nemen aan de uiteindelijke *deliberative poll* twee weken later (2). De *deliberative poll* schiep het vooruitzicht op een weekend in een goed hotel in Manchester, een rondleiding op de *Granada Television*, op televisie komen, praten met anderen over een belangrijk onderwerp en op de mogelijkheid om rechtstreeks vragen te stellen aan politieke leiders.

1 174 respondenten behoorden tot de initiële steekproef. 869 of 74 % van hen konden worden bevraagd in het *survey*-gedeelte. 301 daagden op voor de uiteindelijke *deliberative poll* in Manchester. Dit is 25,6 % van de totale steekproef (1 174) en 34,6 % van de respondenten die werden bereikt in het *survey interview* (869).

De stap van het *survey interview* naar de deliberatieve *poll* gebeurde door zelf-selectie (*self selection*). Dit ondermijnt vanuit methodologisch standpunt de representativiteit en dus valide inferenties. De vrees bestond dat erg jonge en erg oude mensen in mindere mate zouden opdagen; dat minder vrouwen dan mannen zouden deelnemen; dat eerst en vooral

tion qu'à la seconde. On reviendra sur la première (concernant la représentativité) dans les études de cas (ci-dessous).

5. **Le sondage délibératif en Grande-Bretagne**

En Grande-Bretagne, cinq sondages délibératifs ont eu lieu. Les questions concernaient la politique criminelle (avril 1994), le rôle de la Grande-Bretagne au sein de l'Union européenne (juin 1995), l'avenir de la monarchie britannique (juillet 1996), les élections nationales du 1er mai 1997 (avril 1997) et l'avenir du *National Health Service* (juillet 1998).

Nous examinerons, à titre d'illustration, le premier sondage délibératif national qui a eu lieu en Grande-Bretagne (Luskin, Fishkin & Jowell, 2000).

Lieu : Angleterre, Période : avril 1994

Taille de l'échantillon : 1 174 sujets

Nombre de participants à l'enquête (première phase) : 869

Nombre de participants au week-end de discussion (deuxième phase) : 301

Sujet : la criminalité

La criminalité était généralement considérée comme un problème sérieux et en aggravation.

a. *Collecte des données*

Le sondage a été effectué par le *National Centre for Social Research* (l'ancien SCPR). Pour collecter les données, on a utilisé un échantillon stratifié à trois échelons. L'univers était composé de l'ensemble des électeurs inscrits au sud du canal calédonien. En d'autres termes, l'échantillon se limitait à l'Angleterre. Dans une première phase, on a tiré au sort 40 circonscriptions électorales (*constituencies*) en utilisant des probabilités proportionnelles au nombre d'électeurs. Dans une deuxième phase, on a tiré au sort un district électoral de chaque circonscription électorale, là encore de manière proportionnelle au nombre d'électeurs. Dans la troisième et dernière phase, on a tiré au sort des électeurs de chaque district sélectionné. Lors de la première phase, on a créé des catégories en fonction des régions standard (*standard region*), de la densité de la population et du pourcentage de propriétaires et de locataires.

La collecte des données proprement dite s'est faite en deux étapes : un sondage plus ou moins classique (1) lors duquel le sondé a été invité à participer au sondage délibératif final deux semaines plus tard (2). Le sondage délibératif offrait comme perspectives un week-end dans un hôtel de qualité à Manchester, une visite à la Granada Television, une apparition à la télévision, une discussion avec d'autres personnes sur un sujet important et la possibilité de poser directement des questions à des hommes politiques.

1 174 sondés composaient l'échantillon initial. 869 d'entre eux, soit 74 %, ont pu être interrogés au cours de la partie « sondage préalable ». 301 personnes se sont présentées pour le sondage délibératif final à Manchester, soit 25,6 % de l'échantillon total (1 174) et 34,6 % des personnes interrogées pendant le sondage préalable (869).

Ce sont les personnes interrogées elles-mêmes qui ont décidé de passer ou non du sondage préalable au sondage délibératif (*self selection*), ce qui, d'un point de vue méthodologique, nuit à la représentativité et à la valeur des conclusions. Il était à craindre que les personnes très jeunes et très âgées soient moins représentées, que les femmes participent

mensen die op persoonlijke wijze met het probleem geconfronteerd zijn geweest zouden ingaan op de idee van een *deliberative poll*. Toch bleef de uiteindelijke substeekproef sterk representatief (Luskin, Fishkin en Jowell, 2000).

b. *De deliberative poll*

Het werkingsschema van het *deliberative poll* weekend was het volgende. Vrijdagavond werden de deelnemers in een 45 minuten durende plenaire sessie verwelkomd en werd overlopen wat hen de volgende twee dagen te wachten stond. Op zaterdag spendeerden zij drie en een half uur in kleine discussiegroepen, gevolgd door drie uren van uitwisselingen met panels van experten en ten slotte opnieuw één uur discussie in kleine groep.

Zondag bestond uit een plenaire sessie van twee uren met vragen voor parlementsleden van de drie grote politieke families (conservatieven, labour en liberalen), gevolgd door opnieuw één uur in kleine groep. Op het einde van het weekend werd dezelfde vragenlijst afgenomen als in de eerste stap. De *deliberative poll* kreeg ruchtbaarheid via de pers en via *Granada Television* dat er een twee uur durend programma uit destilleerde.

c. *Veranderingen in meningen en houdingen*

Een *deliberative poll* is succesvol wanneer ze bijdraagt tot het democratisch gedachtegoed, wanneer ze kennis en interesse wekt, maar meer concreet ook wanneer voor- en nameting verschillen in richting en diepte. De bedoeling van een verlicht debat is het aanhoren van argumenten van anderen en in het licht daarvan tot een (herzien) juist oordeel komen. Het grootste en belangrijkste gedeelte van de vragenlijst betrof beleidsitems (52). Volgende conclusies gingen hierbij op.

Bij de in totaal 52 beleidsitems verschilden voor- en nameting 35 keer significant (= 67,3 %).

Volgende vijf trendverschuivingen werden hierdoor zichtbaar :

— gegroeide overtuiging van de beperking van gevangenisstraf als instrument om misdaad te bestrijden;

— toegenomen gevoeligheid voor de procedurele rechten van de verdediging;

— beperkter geloof in de waarde van *policing*, dit is bewaking door politie, individuele burgers, burgerorganisaties;

— groter erkend belang van sociale oorzaken, met een nadruk op wat gepercipieerd werd als « familiewaarden » : ouders die meer tijd spenderen met hun kinderen, aanleren wat goed en fout is, minder geweld en misdaad op televisie, sterker gedisciplineerde scholen, scholen die mee de taak op zich nemen van morele begeleider enz.;

— beperkter belang van economische oorzaken van misdaad, met in het bijzonder werkloosheid en armoede; deze laatste trend moet worden gesteld met een zekere voorzichtigheid aangezien zij berust op slechts twee items.

moins que les hommes, que ce soient surtout des personnes ayant dû faire face personnellement au problème qui s'intéresseraient à l'idée d'un sondage délibératif. Pourtant, le sous-échantillon final est demeuré très représentatif (Luskin, Fishkin et Jowell, 2000).

b. *Le sondage délibératif*

Le week-end du sondage délibératif s'est organisé de la manière suivante. Le vendredi soir, les participants ont été accueillis lors d'une séance plénière de 45 minutes, au cours de laquelle on a passé en revue les activités des deux jours suivants. Le samedi, les participants ont discuté pendant trois heures et demie en petits groupes, puis ont eu un échange de vues de trois heures avec des panels d'experts et, enfin, ont eu à nouveau une discussion d'une heure en groupes restreints.

Le programme du dimanche a comporté une séance plénière de deux heures au cours de laquelle des questions ont été posées à des parlementaires des trois grandes familles politiques (conservateurs, démocrates et libéraux) et une nouvelle discussion d'une heure en petits groupes. À la fin du week-end, les participants ont répondu au même questionnaire que lors de la première phase. Le sondage délibératif a été porté à la connaissance du public par la presse et la *Granada Television* y a consacré deux heures d'émission.

c. *Changements d'opinion ou d'attitude*

Un sondage délibératif est un succès s'il contribue au débat démocratique, s'il améliore les connaissances et crée un intérêt et aussi, plus concrètement, si les résultats du sondage préalable et ceux du sondage postérieur diffèrent par l'orientation et la profondeur des réponses. Le but d'un débat éclairé est d'écouter les arguments des autres et de se faire une opinion juste (modifiée) à la lumière de ces arguments. La partie la plus longue et la plus importante du questionnaire concernait des sujets politiques (52). On a pu tirer les conclusions suivantes.

Sur un total de 52 sujets politiques, le sondage préalable et le sondage postérieur différaient 35 fois (= 67,3 %) de manière significative.

Ces différences traduisent les cinq grandes modifications de tendance suivantes :

— conviction accrue de l'efficacité relative de l'emprisonnement en tant qu'instrument de lutte contre la criminalité;

— sensibilisation plus grande aux droits de la défense dans le cadre de la procédure;

— baisse de crédibilité pour le *policing*, c'est-à-dire la surveillance exercée par la police, les citoyens individuels et les organisations de citoyens;

— importance accrue des causes sociales, en particulier de ce qui a été perçu comme constituant des « valeurs familiales » : le fait, pour les parents, de passer davantage de temps avec leurs enfants, l'apprentissage de ce qui est bien et mal, la diminution de la violence et de la criminalité à la télévision, le renforcement de la discipline dans les écoles, la participation des écoles à l'accompagnement moral, etc.;

— moindre importance reconnue aux causes économiques de la criminalité, en particulier au chômage et à la pauvreté ; une certaine prudence s'impose vis-à-vis de cette dernière tendance, car elle ne se fonde que sur deux éléments.

Voorts zijn niet alleen globale maar ook individuele veranderingsprocessen werkzaam. Per slot van rekening kunnen immers alle individuen veranderen terwijl de globale score onveranderd blijft (de verschillen neutraliseren dan elkaar). Over alle antwoorden blijken steeds 40 % à 50 % van de individuen hun mening te herzien, enkele uitschieters naar boven en beneden niet te na gesproken.

Om zich ten slotte een beeld te vormen over wie zijn of haar mening herziet steunen de auteurs niet op de 52 beleidsitems maar op vijf *multi-item clusters* zijnde :

— de mate waarin de respondent strengere en striktere bestraffing voorstaat (*punishment*);

— de mate waarin sociale kenmerken als oorzaak van geweld en misdaad worden beschouwd (*social root causes*);

— de mate waarin de procedurele rechten van verdachten en belaagden worden teruggeschroefd (*procedural protections*);

— de mate waarin politie meer middelen en macht wordt toebedeeld (*police*);

— de mate waarin zelfverdediging wordt beklemtoond (*self-protection*).

Een eerste verklaring voor verandering in mening en houding zijn groepsmechanismen. Groepsleden bleken niet deterministisch te bewegen naar het centrum van de groep. Voor sommige *topics* was dit zo, maar voor evenveel niet. De *within*-variantie van een groep kromp ook niet automatisch en ook hier was de evolutie *topic*-gebonden. De *topics* met de grootste inkrimping bleken *punishment* en *social root causes*, die worden beschouwd als emotioneel geladen issues waar één houding het sterkst is (Camines and Stimson, 1980 in Luskin, Fishkin en Jowell, 2000).

Een andere set van verklarende factoren, zijnde sociodemografische kenmerken, stamt niet uit de sociale psychologie maar uit de sociologie. Zo maakten misschien enkel en alleen de welopgeleiden gebruik van de informatie uit geschreven informatie, briefings, vragenrondes en discussies. Geslacht, leeftijd, urbanisatiegraad, kinderaantal, burgelijke stand, werkstatus (werkloos versus niet werkloos), opleiding, ras, klasse (*middle* versus *working class*) werden als verklarende variabelen getest in een regressie. Enkel en alleen voor de *social root causes* is het regressiemodel significant. Maar zelfs dan bedraagt de *adjusted* R^2 slechts 0,06.

De auteurs bepleiten dat leren, in zijn meest brede betekenis, bijdroeg en bijdraagt tot de meningsvorming in een *deliberative poll*. « Leren » wordt dan begrepen als het verwerven van feitelijke informatie, het begrijpen van nieuwe en soms verschillende perspectieven en interpretaties.

6. De *deliberative poll* in de Verenigde Staten

De Verenigde Staten kende één nationale *deliberative poll*, met betrekking tot de *National Issues Convention* (januari

Par ailleurs, outre les processus de changement globaux, des processus de changement individuels sont également à l'œuvre. En fin de compte, il est possible, en effet, que tous les individus changent d'avis mais que le résultat global reste inchangé, les changements se neutralisant mutuellement. Il apparaît, pour l'ensemble des réponses, que 40 % à 50 % des individus changent chaque fois d'avis, abstraction faite de quelques cas extrêmes, vers le haut comme vers le bas.

Enfin, pour définir le profil des personnes qui changent d'avis, les auteurs se sont basés non pas sur les 52 sujets politiques, mais bien sur cinq groupes de sujets :

— la mesure dans laquelle la personne interrogée est favorable à une punition plus sévère et à une répression plus stricte (*punishment*);

— la mesure dans laquelle les caractéristiques sociales sont considérées comme des causes de violence et de criminalité (*social root causes*);

— la mesure dans laquelle on souhaite restreindre les droits des inculpés et des accusés dans le cadre de la procédure (*procedural protections*);

— la mesure dans laquelle on souhaite attribuer à la police davantage de moyens et de pouvoirs (*police*);

— la mesure dans laquelle on met l'accent sur l'autodéfense (*self-protection*).

Une première explication des changements d'opinion et d'attitude se situe dans les mécanismes de groupe. Il n'est pas apparu que les membres du groupe se déplaçaient de manière déterministe vers le centre. C'est le cas pour certains sujets, mais ce ne l'est pas pour un nombre équivalent d'autres sujets. La variance interne d'un groupe n'a pas diminué non plus automatiquement et l'évolution dépend, ici aussi, du sujet concerné. Les sujets où la réduction a été la plus forte se sont avérés être la punition/répression et les causes sociales, dont on considère qu'ils ont une forte charge émotionnelle et à propos desquels une seule attitude prévaut (Camines and Stimson, 1980, in Luskin, Fishkin et Jowell, 2000).

Un autre groupe de facteurs explicatifs, à savoir les caractéristiques socio-démographiques, relève non pas de la psychologie sociale mais bien de la sociologie. Ainsi se pourrait-il que seules les personnes ayant un bon niveau d'études tirent parti des informations écrites, des briefings, des séances de questions et des discussions. Le sexe, l'âge, le degré d'urbanisation, le nombre d'enfants, l'état civil, le statut professionnel (chômeur ou non), la formation, la race, la classe sociale (classe moyenne ou classe ouvrière) ont été testés comme variables explicatives d'une régression. Le modèle de régression n'est significatif que pour les causes sociales. Mais même dans ce cas, le R^2 ajusté ne s'élève qu'à 0,06.

Les auteurs affirment que l'apprentissage, dans sa signification la plus large, a contribué et contribue à la formation des opinions dans un sondage délibératif. On entend par apprentissage le fait d'acquérir des informations factuelles et de comprendre des idées et des interprétations différentes et parfois nouvelles.

6. Le sondage délibératif aux États-Unis d'Amérique

Les États-Unis ont connu un seul sondage délibératif, en relation avec la *National Issues Convention* (janvier 1996). Il

1996). Deze *deliberative poll* behandelde verscheidene *topics* : de Amerikaanse economie, de rol van Amerika in de wereld en de Amerikaanse familie.

De *deliberative poll* in de VS is de grootste tot dusver, zowel in aantal deelnemers als in duur. 466 burgers namen deel aan een vier dagen lange *poll* (Luskin and Fishkin, 1998). Wij merken op dat in absolute cijfers inderdaad geen deelnemersaantal hoger lag, maar dat elke deelnemer toch veel meer Amerikaanse burgers vertegenwoordigde gezien het veel grotere bevolkingscijfer (ordegrootte 150 miljoen).

Zoals alle *deliberative polls* valt het proces uiteen in twee delen. Een min of meer klassiek *survey*, dat fungeert als voormeting en de eigenlijke *deliberative poll*, die wordt afgerond met een nameting. De *response rate* in de eerste stap bedraagt in deze context doorgaans 60 % à 75 %. In de Amerikaanse *poll* bedroeg dit percentage 72,4 % (911/1 260). De *response rate* in de tweede stap ligt vanzelfsprekend lager, niet alle geïnterviewden nemen uiteindelijk effectief deel aan het « weekend ». Dit percentage schommelt meestal tussen de 30 % à 40 %. Voor de Amerikaanse *poll* bedroeg dit percentage 37 % (466/1 260). Van diegenen die werden bereikt in de eerste stap is dit 51,1 % (466/911), wat eveneens een normaal cijfer is.

In de Amerikaanse *case* zijn twee quasi-controle groepen toegevoegd aan het *design*. De eerste bestaat uit de respondenten die deelnamen aan de eerste stap (het klassieke *survey*) maar niet aan de eigenlijke *deliberative poll*. De tweede groep is een nieuwe steekproef. Beide groepen werden telefonisch gecontacteerd wanneer de deelnemers aan de *deliberative poll* de vragenlijst voor de tweede maal invulden, zijnde aan het einde van het « weekend ».

7. De *deliberative poll* in Australië

De *deliberative poll* in Australië had betrekking op het referendum omtrent de Australische staatsstructuur (oktober 1999). De *deliberative poll* dateerde twee weken voor het effectieve referendum. Het referendum betrof de omvorming van Australië naar een parlementaire republiek met een president in plaats van de Koningin van Engeland als staatshoofd.

Aan de Australische *poll* namen 347 burgers op een totaal van 1 220 (dit is 28,4 %) deel aan het *deliberative weekend*. De procedure met twee quasi-experimentele groepen werd gekopieerd van het Amerikaanse voorbeeld (*infra*). Met andere woorden één groep is een *before-after quasi-control* groep; de tweede een *post-test only quasi-control* groep. Noteer dat het blijft gaan om een *quasi-control* groep : als onderzoeker ontbreekt de controle over externe factoren (ruisfactoren) die de verandering of het ontbreken van verandering mee kunnen bepalen.

De representativiteit van de deelnemers van de deliberatieve *poll* lijdt aan standaard tekortkomingen : beter opgeleiden, betere verdieners, sterker geïnteresseerden en respondenten met een grotere (voor)kennis waren oververtegenwoordigd. Anderzijds zijn de vertekeningen niet dramatisch en lijden *alle* opiniepeilingen aan dit gebrek. In de Australische *poll* was een oververtegenwoordiging van oudere mensen terwijl in de Amerikaanse nationale *deliberative poll* jongere burgers oververtegenwoordigd waren.

traitait de différents sujets : l'économie américaine, le rôle de l'Amérique dans le monde et la famille américaine.

Le sondage délibératif réalisé aux États-Unis est, à ce jour, le plus grand, tant par le nombre de participants que par la durée. 466 citoyens y ont pris part pendant quatre jours (Luskin and Fishkin, 1998). Notons qu'en chiffres absolus, si le nombre de participants n'a effectivement pas été supérieur, chaque participant représentait quand même beaucoup plus de citoyens américains, compte tenu du chiffre de population bien plus élevé (de l'ordre de 150 millions).

Comme pour tous les sondages délibératifs, on procède en deux étapes : un sondage plus ou moins classique, qui tient lieu de sondage préalable, et le sondage délibératif proprement dit, qui se clôture par un sondage postérieur. Le taux de réponse à la première phase est généralement, dans ce contexte, de 60 % à 75 %. Dans le cas américain, ce taux était de 72,4 % (911/1 260). Le taux de réponse à la deuxième phase est, bien entendu, moins élevé, tous les interviewés ne prenant finalement pas part au « week-end ». Ce taux oscille le plus souvent entre 30 % et 40 %. Dans le cas qui nous occupe, il a été de 37 % (466/1 260). Cela représente 51,1 % du nombre atteint lors de la première phase (466/911), ce qui constitue également un chiffre normal.

Dans le cas américain, deux quasi-groupes témoins ont été ajoutés au schéma. Le premier est constitué des personnes interrogées qui ont participé à la première phase (le sondage classique), mais pas au sondage délibératif proprement dit. Le second groupe est un échantillon nouveau. Ces deux groupes ont été contactés par téléphone lorsque les participants au sondage délibératif ont complété le questionnaire pour la deuxième fois, c'est-à-dire à la fin du « week-end ».

7. Le sondage délibératif en Australie

Celui-ci portait sur le référendum relatif à la structure de l'État australien (octobre 1999). Il a eu lieu deux semaines avant le référendum lui-même. Ce dernier portait sur la transformation de l'Australie en république parlementaire dotée d'un président en lieu et place de la Reine d'Angleterre comme chef de l'État.

Lors du sondage australien, 347 citoyens sur un total de 1 220 (soit 28,4 %) ont participé au week-end délibératif. La procédure prévoyant deux groupes quasi expérimentaux a été copiée sur l'exemple américain (voir *infra*). En d'autres termes, un des groupes est un quasi-groupe témoin avant-après; le second est un quasi-groupe témoin uniquement après. Notons qu'il s'agit toujours d'un quasi-groupe témoin : il manque à l'enquête le contrôle des facteurs externes (facteurs de bruit) qui peuvent contribuer à déterminer le changement ou l'absence de changement.

La représentativité des participants au sondage délibératif souffre d'insuffisances typiques : les personnes mieux formées, celles qui gagnent mieux leur vie, celles qui s'intéressent davantage au sujet ou en possèdent une meilleure connaissance (préalable) sont surreprésentées. D'autre part, les distorsions ne sont pas dramatiques et tous les sondages d'opinion souffrent de ce défaut. Le sondage australien avait tendance à mobiliser des personnes plus âgées, tandis que dans le sondage délibératif national américain, les jeunes citoyens étaient surreprésentés.

Het effect dat uitging van de *deliberative poll* in Australië was eenduidig : zestien procent meer « ja »-stemmen (van 57 % naar 73 %); « ja » betekenende het voorstaan van het referendum model : de president als staatshoofd wordt aangeduid door het parlement, dat verkozen is door het volk.

8. **Besluit**

Een van de moeilijkheden waar huidige democratieën mee kampen lijkt alvast onoplosbaar : ofwel gaat ze de richting uit van een directe democratie maar blijft zij lokaal; ofwel wordt zij partieel geïmplementeerd in de vorm van een referendum, maar dan ontbreekt vaak een breed en diep (volks)debat. *Deliberative polls* vormen hierop een enigszins origineel antwoord. In een *deliberative poll* wordt een representatief staal van de bevolking samengebracht om gedurende enkele dagen, meestal een weekend, te debateren, ingelicht te worden door experts en politici, na te denken en voorstellen te doen omtrent één of meer politieke thema's. De mening van deze staal mensen is doorgaans sterk verschillend van de resultaten uit een analoge opiniepeiling. De uitspraken van deze groep mensen is dan ook van een andere natuur. Het gaat niet langer om de publieke opinie met een representatieve kracht (opiniepeiling) maar om een publiek oordeel met eerder prescriptieve kracht (*deliberative poll*). In totaal vonden tot dusver 16 *deliberative polls* met succes plaats, alle in Angelsaksische landen. Toch blijven verscheidene vragen manifest : Wat is het precieze effect van de lage *response rate* (30 % à 40 %) ? Wat is het precieze effect van de contextuele factoren in een *deliberative poll* : groepsmechanismen, beloning van deelnemers, media-aandacht enz. ? Hoe blijvend zijn de meningen die gedurende een *deliberative poll* veranderen ? Ondanks de onvolprezen antwoorden op de vragen die noodgedwongen voortvloeien uit het ontginnen van nieuw terrein, blijven *deliberative polls* experimenten van democratie die ook vanuit beleidsmatig en wetenschappelijk oogpunt een overtuigende meerwaarde bieden.

Mark Janssens (1)

(1) Mark Janssens is tewerkgesteld in het *Interuniversitair Steunpunt Politieke Opinieonderzoek* (ISPO) dat gevestigd is in het Centrum voor Dataverzameling en Analyse, KU Leuven, en wordt geleid door J. Billiet en M. Swyngedouw.

Les résultats du sondage délibératif en Australie étaient éloquents : seize pour cent de plus de votes positifs (de 57 % à 73 %); le « oui » défendait le modèle proposé par le référendum : le président est désigné, en tant que chef de l'État, par le parlement, qui a été élu par la Nation.

8. **Conclusion**

L'une des difficultés auxquelles est confrontée la démocratie actuelle semble toujours insurmontable : ou bien elle s'engage dans la voie de la démocratie directe, mais celle-ci reste locale; ou bien elle est en partie mise en œuvre sous forme d'un référendum, mais dans ce cas, il manque souvent un débat (populaire) large et approfondi. Les sondages délibératifs constituent une réponse quelque peu originale à ce problème. Ils réunissent pendant plusieurs jours, le plus souvent un week-end, un échantillon représentatif de la population en vue de discuter, d'être informé par des experts et des hommes politiques, de réfléchir et de faire des propositions sur un ou plusieurs thèmes politiques. Généralement, l'opinion de cet échantillon de personnes diffère sensiblement des résultats d'un sondage d'opinion analogue. Les jugements de ce groupe de personnes sont donc d'une autre nature. On a affaire non plus à l'opinion publique dotée d'une force représentative (sondage d'opinion), mais à un jugement public possédant plutôt une force prescriptive (sondage délibératif). Au total, on dénombre à ce jour 16 sondages délibératifs, qui ont été autant de succès, tous organisés en pays anglo-saxons. Plusieurs questions manifestes subsistent pourtant : Quelles sont exactement les implications du taux de réponse peu élevé (de 30 % à 40 %) ? Quelle est l'incidence précise des facteurs contextuels dans un sondage délibératif : mécanismes de groupe, récompense des participants, intérêt des médias, etc. ? Dans quelle mesure les changements d'opinions qui se produisent au cours de pareil sondage seront-ils définitifs ? Malgré les réponses méritoires apportées aux questions que suscite nécessairement l'exploitation de terrains nouveaux, les sondages délibératifs demeurent des expériences de démocratie, qui offrent également une plus-value convaincante du point de vue politique et scientifique.

Mark Janssens (1)

(1) Mark Janssens est occupé à l'*Universitair Steunpunt Politieke Opinieonderzoek*, situé au *Centrum van Dataverzameling en Analyse, KU Leuven* et dirigé par J. Billiet et M. Swyngedouw.

Bibliografie

FISHKIN, James F. *The Voice of the People : Public Opinion and Democracy*. X-252 p. New Haven and London : Yale University Press, 1995.

LUSKIN, Robert, C., and FISHKIN, James S., « *Deliberative Polling, Public Opinion and Democracy : The Case of the National Issues Convention* ». *Paper for the Annual meeting of the American Political Science Association in Boston, MA*. Texas : University of Texas at Austin, 1998.

LUSKIN, Robert, C., FISHKIN, James, S. and Plane Dennis L., « *Deliberative Polling™ with Public Policy Implications : Public Utility Issues in Texas* ». *Paper for the Annual meeting of the Southwetsern Political Science Association in San Antonio, Texas*. Texas : University of Texas at Austin, 1999.

LUSKIN, Robert, C., FISHKIN, James, S. and Jowell Roger, « *Considered Opinions : Delibertive Polling in the U.K.* », 2000.

LUSKIN, Robert, C., FISHKIN, James, S., McALLISTER, Ian *et al.*, « *Information Effects in Referendum Voting : Evidence from the Australian Deliberative Poll* ». *Paper for the Annual Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Copenhagen, Denmark*. Texas : University of Texas at Austin, 2000.

Bibliographie

FISHKIN, James F. *The Voice of the People : Public Opinion and Democracy*. X-252 p. New Haven and London : Yale University Press, 1995.

LUSKIN, Robert, C., and FISHKIN, James, S., « *Deliberative Polling, Public Opinion and Democracy : The Case of the National Issues Convention* ». *Paper for the Annual meeting of the American Political Science Association in Boston, MA*. Texas : University of Texas at Austin, 1998.

LUSKIN, Robert, C., FISHKIN, James, S. and Plane Dennis L., « *Deliberative Polling™ with Public Policy Implications : Public Utility Issues in Texas* ». *Paper for the Annual meeting of the Southwetsern Political Science Association in San Antonio, Texas*. Texas : University of Texas at Austin, 1999.

LUSKIN, Robert , C., FISHKIN, James, S. and Jowell Roger, « *Considered Opinions : Delibertive Polling in the U.K.* », 2000.

LUSKIN, Robert, C., FISHKIN, James, S., McALLISTER, Ian *et al.*, « *Information Effects in Referendum Voting : Evidence from the Australian Deliberative Poll* ». *Paper for the Annual Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Copenhagen, Denmark*. Texas : University of Texas at Austin, 2000.

Deze publikatie wordt uitsluitend gedrukt op volledig gerecycleerd papier
Cette publication est imprimée exclusivement sur du papier entièrement recyclé

0301/5660
I.P.M. COLOR PRINTING
☎02/218.68.00