



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Verleden bloeitijd van het referendum in de Franse grondwet

Reestman, J.H.

Publication date
2008

Published in
Internationale Spectator

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Reestman, J. H. (2008). Verleden bloeitijd van het referendum in de Franse grondwet. *Internationale Spectator*, 62(11), 587-591.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

wilde, was een politiek van onafhankelijkheid. Deze zou bekend worden als de politiek van de 'grandeur'. Hij was tegen de Europese integratie en voor een 'Europe des États'. Hij was ook tegen de Amerikaanse hegemonie in het westelijke bondgenootschap, zoals die tot uitdrukking kwam in het Amerikaanse nucleaire monopolie, de militaire integratie van Frankrijk in de NAVO en de rol van de dollar als wereldreservevaluta. Op al deze punten kwam hij in conflict met de Amerikanen.

Sebastian Reyn betoogt in dit nummer dat sommige Amerikaanse presidenten daar meer moeite mee hadden dan andere, en dat in het bijzonder Nixon (evenals zijn veiligheidsadviseur Kissinger) waardering en zelfs bewondering voor de generaal had. Maar tegen de tijd dat Nixon aan de macht kwam, was De Gaulle alweer bijna weg. De Frans-Amerikaanse spanningen deden zich voor tijdens de Koude Oorlog. Met het einde daarvan kwam voor Frankrijk ook het einde van een aangename periode waarin het enerzijds

In de Algerijnse kwestie had de televisie voor het eerst een grote invloed op de publieke opinie in Nederland

genoot van de bescherming van het Amerikaanse atoomwapen, maar anderzijds ook de vrijheid had zelfstandig en vaak tegen de wensen van Amerika in op te treden. Ook verloor het Franse atoomwapen daarmee veel van zijn betekenis. Het anti-amerikanisme laaide fel op tijdens de tweede Golf-oorlog, maar het is daarna geluwd. President Sarkozy streeft thans naar een volledig Frans lidmaatschap van de NAVO.

Was Amerika de grote tegenpool in het Atlantische debat, Nederland was dat in de Europese politiek. De Gaulle had daar weinig begrip voor. Nederland wilde vérgaande Europese integratie, waar De Gaulle tegen was, maar ook de toetreding van Groot-Britannië tot de Europese Gemeenschap. Aangezien het Verenigd Koninkrijk zeker geen voorstander was van verdergaande Europese integratie, zat hier een tegenstrijdigheid in. De Gaulle liet niet na de Nederlanders te wijzen op dit gebrek aan cartesiane logica. Daar staat tegenover dat De Gaulle wél begrip had voor het feit dat Nederland opkwam voor zijn belangen. Zoals Jan Willem Brouwer in zijn hier afgedrukt opstel aantoon, had De Gaulle

overigens nauwelijks aandacht voor een klein land als Nederland. Het ging hem vooral om de groten, zoals de Verenigde Staten, de Sovjetunie en Duitsland. De Gaulle had wat Engeland betreft zeker gelijk. Vanuit het oogpunt van de Europese integratie is het Verenigd Koninkrijk alleen maar een blok aan het been geweest. De opvattingen die mevrouw Thatcher later verwoordde in haar vermaarde *Bruges speech*, waren niet alleen inhoudelijk, maar soms zelfs bijna letterlijk een herhaling van die van De Gaulle.¹

Het is inmiddels vijftig jaar geleden dat de Vijfde Republiek tot stand kwam. Dit jubileum heeft in Frankrijk en elders weinig aandacht getrokken. Heel anders ging het met de herdenking van mei 1968, die tot tientallen publicaties heeft geleid. Toch kan men zeggen dat 1958 voor Frankrijk historisch gezien een belangrijker jaar is geweest dan 1968. De Vijfde Republiek was een keerpunt in de naoorlogse politieke geschiedenis van Frankrijk, zowel op het terrein van de binnenlandse politiek (de staatsinstellingen) als van de buitenlandse politiek (de politiek van de 'grandeur'). De opvolgers van De Gaulle hebben zijn erfenis aanvaard en bewaard. De grondwet is af en toe aangepast, maar niet echt veranderd; de kern van de buitenlandse politiek (onafhankelijkheid zoals tot uiting komend in het eigen atoomwapen, een Europese politiek van samenwerking tussen de staten, verzoening met Duitsland) is gecontinueerd.

Wat 1968 veranderd heeft, is veel minder duidelijk, behalve dan dat mei 1968 het symbool is geworden van een nieuwe levensstijl en andere gedragspatronen. Toch is 1968 – anders dan 1958 – op grote schaal herdacht. Daarvoor zijn diverse verklaringselementen te bedenken, om te beginnen het feit dat de mannen van 1958 oud waren (De Gaulle was toen al 68) en nu al lang dood zijn, en die van 1968 jong en nog actief. Christophe de Voogd wijst hierop in zijn bijdrage aan deze artikelenreeks en betoogt dat 1968 bovendien juist een afrekening was met 1958 en ook daardoor 1958 in de schaduw heeft gesteld. 1968 is kennelijk, om het op zijn Frans te zeggen, een meer aansprekend 'lieu de mémoire' dan 1958. Des te meer reden om juist aan 1958 aandacht te schenken.

Noot

1 Zie H.L. Wesseling, 'De Gaulle gelijk?', in: *Alles naar wens*, Amsterdam, 1998, blz. 190-200.

Christophe de Voogd is emeritus hoogleraar algemene geschiedenis. Voorts was hij rector van het Netherlands Institute for Advanced Study (NIAS).

Verleden bloeitijd van het referendum in de Franse Grondwet

Van een Franse traditie om grondwetten door het volk te laten aanvaarden, kan men tot aan 1945 niet spreken. Tussen 1791 en 1945, toen Frankrijk maar liefst 9, 10, 11 of nog méér grondwetten versleet (het is maar hoe men telt), zijn er slechts vier bij referendum aanvaard: die van 1793, 1795, 1799 en de *acte additionnel* van 1815.¹ Als men het tijdvak na de Tweede Wereldoorlog bekijkt, dan ligt het anders. De Constituties van 1946 en 1958 werden door het volk goedgekeurd en het lijkt moeilijk voorstelbaar dat als ooit een Zesde Republiek tot stand komt, haar grondwet niet óók aan een referendum wordt onderworpen.

De wederopstanding van het referendum na de Tweede Wereldoorlog kan grotendeels op het conto worden geschreven van *le plus illustre des Français*, Charles de Gaulle. Hij liet de Fransen op 21 oktober 1945 de vraag beantwoorden of er een nieuwe constitutie moest komen, die dan door het volk zou moeten worden goedgekeurd. De Gaulle is in zekere zin ook verantwoordelijk voor de aanvaarding bij referendum van de Constitutie van 1958 en heeft, samen met zijn politieke strijdmakker Michel Debré, volksstemmingen een centrale plaats gegeven in de Constitutie van 1958 zelf.

Referenda hebben de Vijfde Republiek goed gediend. Zij hebben haar bestel niet alleen helpen invoeren en wortelen, maar het ook zijn naar het zich laat aanzien definitieve vorm gegeven. De vraag is wel of het referendum zichzelf daarmee niet overbodig heeft gemaakt. Maar eerst nog wat feiten en achtergronden.

Het referendum in de Constitutie

De Constitutie van 1958 voorziet op drie plaatsen in nationale referenda, te weten in de artikelen 89, 11 en 88-5. Artikel 89 betreft grondwetswijzigingen (zie hieronder). Artikel 11 geeft de president, 'op verzoek van de regering of van beide kamers van het Franse parlement gezamenlijk', de mogelijkheid referenda uit te schrijven over bepaalde wetsvoorstellen, waaronder die betreffende de goedkeuring van verdragen. Artikel 88-5 is een *lex specialis* van artikel 11: verdragen tot uitbreiding van de Europese Unie moeten door het volk worden goedgekeurd.

De Constitutie van 1958 is tot nu 24 keer gewijzigd. Slechts éénmaal werd de grondwet gewijzigd met behulp van een referendum ex artikel 89. Dat was in 2000, toen de ambtstermijn van de president werd teruggebracht van zeven tot vijf jaar (*quinquennat*). Op basis van artikel 11 zijn tot op heden acht referenda gehouden, waaronder over het Verdrag van Maastricht (1992) en over de Europese Grondwet (2005). Tweemaal heeft De Gaulle geprobeerd met een op grond van artikel 11 uitgeschreven referendum de Constitutie te wijzigen. Dat lukte op 28 oktober 1962, maar het mislukte op 27 april 1969; toen wees de bevolking zijn voorstel af en trad De Gaulle terug.

Het referendum van 28 oktober 1962 betrof de invoering van de directe verkiezing van de president. De Franse rechtspraak en politiek zijn tot op de dag van vandaag verdeeld over de geldigheid van de gevolgde procedure. Artikel 89 lijkt namelijk de enige weg te bevatten tot een grondwetswijziging, omdat het als enige artikel staat in die afdeling van de Constitutie die als titel draagt 'De la révision'. Artikel 89 bepaalt dat een grondwetswijziging kan worden geïnitieerd door de president ('op verzoek van de eerste-minister') en door parlementariërs. Nadat een voorstel door de *Assemblée nationale* en de *Sénat*, de twee kamers van het Franse parlement, is aanvaard, dient het te worden goedgekeurd door het *Congrès* (de verenigde vergadering van beide kamers) óf door het volk – een referendum is verplicht als het initiatief uitgaat van parlementariërs. Deze procedure geeft iedere kamer de mogelijkheid een grondwetswijziging te blokkeren. Daarom ook besloot De Gaulle zijn wetsvoorstel in 1962 niet eerst voor te leggen aan het parlement – het zou het waarschijnlijk niet hebben aanvaard – maar op basis van artikel 11 rechtstreeks aan het volk. Dat aanvaardde het met grote meerderheid.

Volgens vrijwel de gehele toenmalige juridische en politieke elite was de gevolgde procedure ongrondwettig. Ook de *Conseil d'État*, de Franse Raad van State, die – net als de Nederlandse – hoogste regeringsadviseur is, en de *Conseil constitutionnel*, Frankrijks constitutionele rechter, lieten De Gaulle dat vóór het referendum in geheime adviezen weten. Toen de door het volk aanvaarde wet ter grondwet-

tigheidstoetsing werd voorgedragen aan de *Conseil constitutionnel*, liet deze het echter afweten. Uit de geest van de Constitutie leidde de *Conseil constitutionnel* af dat hij onbevoegd is door het volk aanvaarde wetten te beoordelen, omdat zij 'de directe uitdrukking van nationale soevereiniteit' zijn.² Kortom, als het volk gesproken heeft, is de kous voor de *Conseil constitutionnel* af.

Maar, opvallend genoeg, niet altijd voor de *Conseil d'État*. In 1998 liet hij, ditmaal als de hoogste Franse administratieve rechter die hij óók is, impliciet weten dat in zijn ogen een grondwetswijziging via artikel 11 ontoelaatbaar is. Sterker nog, hij gaf te kennen zich bevoegd te achten op artikel 11 gebaseerde volksbesluiten aan internationale verdragen te toetsen.³ De *Conseil d'État* maakt aldus impliciet een onderscheid tussen het 'volk als wetgever', dat niet soeverein is en wiens besluiten aan verdragen kunnen worden getoetst, en het 'volk als grondwetgever', dat wél soeverein is.

Interessant in dit verband is ook het voorstel van het door president Sarkozy ingestelde Comité-Balladur. Dit Comité heeft voorgesteld artikel 11 aan te vullen met een bepaling die parlementariërs én kiezers gezamenlijk de mogelijkheid geeft referenda te initiëren. Zulke voorstellen dienen, zo stelt het Comité, vóórdat ze in stemming kunnen komen, door de *Conseil constitutionnel* op hun grondwettigheid te worden getoetst. Dat betekent dat zo'n op volks- en parlementair initiatief gehouden referendum geen grondwetswijziging mag behelzen. Opmerkelijk genoeg voorziet het Comité niet in zo'n preventieve grondwettigheidstoetsing van presidentiële referendavoorstellen. We kunnen de voorgestelde bepaling dan ook op twee manieren lezen. Allereerst naar *analogie*: hetgeen parlementariërs verboden is, is ook de president niet toegestaan. Een *a contrario*-lezing is evenwel ook mogelijk: in tegenstelling tot parlementariërs mag de president de grondwet wél laten wijzigen via artikel 11. Het vuurtje dat De Gaulle op 28 oktober 1962 ontstoken heeft, is dus nog steeds niet geblust.

Er is een tweede reden stil te staan bij het referendum van 28 oktober 1962. Usurpatie door het parlement van de nationale soevereiniteit was in De Gaulles ogen het grote euvel van de Derde en de Vierde Republiek. Dát was de bron van de onverantwoordelijkheid en onmacht van de Franse politiek, alsmede van de instabiliteit van haar regeringen. De Constitutie van 1958 moest het kwaad uitroeien

door de regering zoveel als mogelijk is in het kader van een parlementair regime te bewapenen tegen het parlement. Daarnaast introduceerde die grondwet een president die, aldus artikel 5, garant zou moeten staan voor het constitutionele bestel en die door zijn arbitrage het goed functioneren van de publieke machten en het voortbestaan van de Natie zou moeten verzekeren.

Artikel 5 roept het beeld op van een boven de partijen staande macht, die het roer alleen in handen neemt in tijden van nationale of internationale politieke crises. De Gaulle, de eerste president van de Vijfde Republiek, was echter vanaf het begin veel meer dan dat. Zijn karakter, zijn carrière, zijn visie op Frankrijks rol in de wereld, de Algerijnse crisis die Frankrijk verscheurde en die hij beloofd had tot een goed einde te zullen brengen – het zijn allemaal elementen die helpen verklaren waarom hij, en niet zoals de Constitutie voorziet de minister-president, de feitelijke en natuurlijke regeringsleider werd. Teneinde zijn opvolgers de democratische legitimatie te verschaffen om dezelfde politieke rol te spelen die hij zelf speelde, moesten zij direct door het volk gekozen worden. De Gaulle zag dat goed.

De directe verkiezing van de president heeft het Franse politieke toneel op drastische wijze veranderd. Zij leidde tot een polarisatie van de politiek, niet alleen bij de presidentsverkiezingen zelf, maar ook bij de verkiezingen voor de *Assemblée nationale*, waarvan de uitslagen in de pas gingen lopen met die van de presidentsverkiezingen. Dat had tot gevolg dat de president de natuurlijke en feitelijke regeringsleider bleef, behalve dan in tijden van *cohabitation*. Frankrijk heeft er drie gekend, de laatste en langste van 1997 tot 2002. Tijdens een *cohabitation* wordt op uitvoerend niveau de politieke macht gedeeld door een president en een regering met verschillende politieke kleur. Dat heeft voordelen, maar in de ogen van de Franse politieke klasse vooral nadelen. Om ze in de toekomst uit te sluiten, zijn in 2000 twee maatregelen genomen. Allereerst is bij referendum de ambtstermijn van de president teruggebracht tot vijf jaar, even lang als de zittingsperiode van de *Assemblée nationale*. Daarnaast heeft men de volgorde van de parlementaire presidentsverkiezingen omgegooid. Standaard is nu dat eerst presidentsverkiezingen worden gehouden en enkele weken later verkiezingen voor de *Assemblée*. Het idee is simpel: zoveel mogelijk verzekeren dat de president gedurende zijn (of haar) hele ambtstermijn een hem (of haar) steunende parlementaire meerder-

heid heeft en dus kan regeren.⁴ Als we afgaan op de presidents- en parlementsverkiezingen van 2007 werkt het niet alleen in theorie zo.

Motieven en gebruik

De Gaulle hechtte om (minimaal) drie redenen aan referenda. Allereerst zag hij er een instrument in waarmee kon worden voorkomen dat het parlement zich de nationale soevereiniteit opnieuw toeëigende. De president zou conflicten tussen hem en het parlement, of tussen regering en parlement, kunnen laten beslechten door het volk. Ten tweede zag hij in referenda – min of meer in de rousseauiaanse traditie dat een wet pas een echte wet is als zij door het volk is aanvaard – een instrument om het volk bij het nemen van de belangrijkste beslissingen van de Franse natie te betrekken. Ten derde zag De Gaulle er een instrument in om de president rekening en verantwoording te laten afleggen aan het Franse volk.⁵

De Gaulle heeft in bijna elf jaar vier referenda georganiseerd, laten we zeggen één per twee-en-een-half jaar. Sindsdien zijn ze schaarser geworden. Pompidou hield er één in vier jaar, Giscard geen enkele, Mitterrand twee in 14 jaar (1 op 7) en Chirac eveneens twee in 12 jaar (1 op 6). Die lage score van Chirac is verrassend, want aan het begin van zijn eerste ambtsperiode, in 1995, heeft hij artikel 11 laten wijzigen om ook referenda over wetsvoorstellen die betrekking hebben op de economische en sociale politiek mogelijk te maken. Hij heeft er echter géén gebruik van willen of kunnen maken. En daarmee zijn we terug bij de vraag: is er nog toekomst voor het referendum in de Vijfde Republiek? Laten we dit eens bekijken aan de hand van De Gaulles drie motieven.

Het moge duidelijk zijn dat de noodzaak om de bevolking te laten arbitrerende in conflicten tussen president of regering en parlement, geheel vervallen is: die conflicten zijn er niet meer. De huidige Franse republiek is institutioneel gezien een toonbeeld van stabiliteit, zelfs van overstabiliteit.

Ook het motief om de Franse bevolking bij de belangrijkste besluiten van de natie te betrekken, heeft niet meer dezelfde klank als in 1958. Ik geef daarvoor vier oorzaken. Allereerst is het Franse volk reeds betrokken bij wat het belangrijkste besluit van het Franse politieke leven is geworden: de verkiezing van de president, tegenwoordig om de vijf jaar. Die verkiezing vindt plaats op basis van een verkiezingsprogramma dat de president direct ten uitvoer kan leggen, als in zijn kielzog een hem welgezinde

meerderheid in de *Assemblée* wordt gekozen. Daar is het hele bestel nu op ingericht.

Ten tweede blijkt de verkiezing van de president heel direct de plaats in te kunnen nemen van een referendum. Sarkozy beloofde tijdens zijn verkiezingscampagne te zullen vechten voor de vervanging van de Europese Grondwet door een *mini-traité*. Zo'n *mini-traité* zou, zo liet hij weten, niet aan een referendum behoeven te worden onderworpen. Hij heeft woord gehouden. Het *mini-traité* kwam er, althans naar eigen zeggen, en het Verdrag van Lissabon is door het parlement goedgekeurd. *Exit* het referendum.

Ten derde blijkt dat het Franse volk soms helemaal niet betrokken wil worden bij belangrijke besluiten van de natie. Aan het referendum in 1988 over Nieuw-Caledonië deed slechts 36% van de Franse kiezers mee, aan dat in 2000 over het *quinquennat* slechts 30%. Beide voorstellen werden overigens met grote meerderheid en geldig aanvaard: bij nationale referenda kent Frankrijk géén opkomstdrempel.

Ten vierde is het Franse volk, net als het Nederlandse, een zeer wispelturige meester: het Verdrag van Maastricht werd met de hakken over de sloot

Geen enkele president na De Gaulle durfde het aan van referendum vertrouwensvotum te maken

goedgekeurd; de Europese Grondwet, waar de overgrote meerderheid van de politieke klasse, net als in Nederland, vóór was, werd weggestemd. Waarom het risico lopen op gezichtsverlies of nog erger, door het volk bij het nemen van een besluit te betrekken dat zonder enig risico door het parlement kan worden geloodst? Dat is ongetwijfeld ook een van de redenen waarom Sarkozy, in navolging van het Comité-Balladur, heeft voorgesteld de verplichting te schrappen om iedere nieuwe uitbreiding van de Europese Unie aan een referendum te onderwerpen.

Die bepaling heeft Chirac in 2005 laten opnemen in de hoop aldus het debat over de Europese Grondwet en dat over de toetreding van Turkije tot de EU los te koppelen, en daarmee de aanvaarding van de Grondwet te vergemakkelijken. Het heeft niet mogen baten. Maar het gevolg is dat de Franse bevolking iedere nieuwe toetreding, bijvoorbeeld ook die van Kroatië of Servië, kan blokkeren, zelfs als deze gewenst wordt door de politieke elite.

De wispelturigheid van de Franse kiezer verklaart ongetwijfeld ook waarom geen enkele president na De Gaulle het heeft aangedurfd van een referendum een *vertrouwensvotum* te maken. Het gevaar dat kiezers in de mogelijkheid de president naar huis te sturen een al dan niet extra reden zouden zien om tegen te stemmen, was véél te groot. Mitterrand zou zijn referendum over het Verdrag van Maastricht waarschijnlijk verloren hebben als hij de vertrouwenskwesie had gesteld, en als Chirac zijn lot had verbonden aan de Europese Grondwet, zou hij al in 2005 met pensioen hebben moeten gaan. De Gaulle liet er echter nooit enige twijfel over bestaan dat een stem vóór of tegen het voorliggende voorstel ook een stem vóór of tegen hem was. Dat is betreurd, omdat hij aldus, net als oom en neef Napoleon eerder, van het referendum een *plebisciet* zou hebben gemaakt, een stemming *mede* over een persoon in plaats van *alleen* over een besluit.

Het is waar, maar hoe erg is het? In een parlementair stelsel wordt volstrekt geaccepteerd dat een regering haar voortbestaan verbindt aan de aanvaarding door het parlement van een beleidsvoornemen of wetsvoorstel. Waarom zou een president dat dan niet mogen doen? Het vergroot in ieder geval de politieke duidelijkheid. Bovendien is de Franse president ongehoord machtig, verhoudingsgewijs veel machtiger dan de president van de Verenigde Staten. Zijn ambtstermijn was oorspronkelijk ook nog eens bijna twee keer zolang. Voor het gebruik van zijn enorme macht kon de Franse president door niets en niemand ter verantwoording worden geroepen, behalve dan door de bevolking na zeven jaar bij een eventuele kandidaatstelling voor herverkiezing, of door het parlement, als hij zich schuldig zou maken aan hoogverraad, een begrip dat een strafrechtelijke connotatie heeft, maar waarvan niemand weet wat het inhoudt. In die omstandigheden was het niet zo'n slecht idee om van referenda óók vertrouwensvota te maken.

Thans is de behoefte daaraan minder groot. Allereerst is de presidentiële ambtstermijn teruggebracht tot vijf jaar. Bovendien is het presidentiële aansprakelijkheidsregime aangescherpt. Sinds februari 2007 kan de president worden afgezet als hij 'zijn plichten verzaakt op een wijze die evident in strijd is met de uitoefening van zijn mandaat' (artikel 68 Constitutie). Daarmee is de afzettingprocedure enigszins gepolitiseerd. Bovendien worden de bevoegdheden van de Franse president door de grondwetswijziging van 2008 op punten ingekaderd. De noodzaak van

het referendum een vertrouwensvotum te maken, is er alleen maar door afgenomen.

De voorstellen van het Comité-Balladur en de grondwetswijziging van 2008

Onmiddellijk na zijn verkiezing tot president heeft Nicolas Sarkozy een Comité ingesteld onder voorzitterschap van oud-premier Edouard Balladur. Het diende hem te adviseren over de herziening van de Constitutie, die door de presidentialisering uit balans is geraakt. Veel van de voorstellen van het Comité heeft Sarkozy overgenomen in zijn ontwerp voor de grondwetswijziging.⁶

Het Comité heeft ook enkele voorstellen gedaan over referenda, waarvan er twee bij de grondwetswijziging een rol spelen; ze zijn beide al aangestipt. Het eerste betreft afschaffing van het verplichte referendum over verdere uitbreiding van de Europese Unie. In plaats daarvan zou een wetsvoorstel tot goedkeuring van zo'n uitbreiding moeten worden behandeld als ware het een grondwetswijzigingsvoorstel: het zou dus eerst door beide kamers in identieke bewoordingen moeten worden aanvaard en daarna door het *Congrès* óf het volk moeten worden goedgekeurd. In zijn ontwerp heeft Sarkozy dit voorstel overgenomen. De *Sénat* gaat ermee akkoord, maar de *Assemblée* ligt dwars. Zij wil in ieder geval iedere uitbreiding die het aantal inwoners met meer dan 5% van de bevolking van de Unie doet toenemen, *de facto* dus die met Turkije, verplicht aan een volksstemming laten onderwerpen. Hoe dit gaat aflopen, durf ik niet te voorspellen, maar zo'n specifiek op één land gerichte bepaling misstaat natuurlijk wel in een grondwet.

Ik durf wel een weinig gewaagde voorspelling aan het tweede te bespreken voorstel van het Comité aan. Een-vijfde van de parlementariërs te zamen met ééntiende van de ingeschreven kiezers, d.w.z. 185 parlementariërs en 4 miljoen kiezers, zouden geheel buiten president en regering om een referendum kunnen initiëren over een wetsvoorstel aangaande een van de in artikel 11 genoemde onderwerpen.⁷ Dit voorstel, dat in Sarkozy's ontwerp ontbreekt, gaat het halen. Het is bij amendement door de *Assemblée* aanvaard en vervolgens met enige aanpassingen (waaronder de verplichting tot invoering van een opkomstdrempel) ook door de *Sénat*. Er is dus overeenstemming over het principe; die over de details volgt wel.⁸

Deze nieuwe bepaling lijkt de verenigde parlementaire en maatschappelijke oppositie een ongekende

mogelijkheid te bieden met een beroep op het volk de zittende macht de pas af te snijden en aldus een nieuwe bloeitijd van het referendum in te luiden. Maar het venijn zit in de staart. De president zou alleen verplicht zijn een referendum te organiseren als het parlement het voorstel van de oppositie niet binnen een jaar heeft behandeld (*examinée*). Daarmee beschikt de parlementaire meerderheid over een instrument om de lont uit het politieke kruitvat te halen: het voorstel behandelen en vervolgens gewoon *afwijzen*. Daarmee vervalt de plicht (ook de bevoegdheid?) van de president om het referendum te organiseren. In laatste analyse geeft de nieuwe bepaling de oppositie dus vooral de mogelijkheid onderwerpen op de parlementaire agenda te plaatsen. Dat lijkt niet voldoende om het nationale referendum in Frankrijk nieuw leven in te blazen.

Mijn conclusie is dan ook: de hoogtijdagen van het nationale referendum in de Franse Constitutie van 1958 liggen achter ons.

Noten

- 1 Verder speelde het referendum bij het vestigen van de keizerrijken van oom en neef Napoleon een belangrijke rol.
- 2 Conseil constitutionnel, 6 november 1962, beslissing no. 62-20 DC.
- 3 Conseil d'État, 30 oktober 1998 (*Sarran et Levaucher et autres*).
- 4 Zie hierover J.H. Reestman, 'Septennats, quinquennats, het constitutionele bestel en de politieke systemen van de vijfde Franse republiek' in: J. L. de Reede & J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht & politiek*, Kluwer, 2003 (*Liber amicorum Prakke*), blz. 229 e.v.
- 5 Jean-Louis Debré, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, LGDJ, 1974, blz. 96, 203, 286-287.
- 6 Info en rapport op <www.comite-constitutionnel.fr>. Sarkozy's grondwetswijziging is op 21 juli 2008 door het *Congrès* aanvaard en twee dagen later door de president afgekondigd. De verplichte goedkeuring van *alle* EU-uitbreidingsverdragen door het volk kan nu, als daarvoor in beide kamers van het parlement een drie-vijfde meerderheid bestaat, worden vervangen door goedkeuring door het *Congrès* (wederom met drie-vijfde meerderheid). Zoals verwacht is het referendum op gezamenlijk initiatief van parlementariërs en kiezers aanvaard (zonder opkomstdrempel).
- 7 'Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article [11, JHR] peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. [...] Si la proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées

parlementaires dans le délai d'un an, le Président de la République soumet la proposition au référendum.'

- 8 *Assemblée* en *Sénat* zijn ook akkoord over een amendement dat de mogelijkheid schept op basis van artikel 11 referenda over milieuhervormingen te houden. Dit was door het Comité-Balladur noch door Sarkozy voorzien.

doceert (Europees) constitutioneel recht aan de Universiteit van Amsterdam. Hij schrijft regelmatig over Franse constitutionele ontwikkelingen en promoveerde in 1996 op *Constitutionele toetsing in Frankrijk. De Conseil constitutionnel en de grondwettigheid van wetten en verdragen* (Ars Aequi Libri). Hij is mede-oprichter en adjunct-hoofdredacteur van de *European Constitutional Law Review* (Asser/Cambridge University Press). De auteur dankt Ed Santen Sr.

Jan-Herman Reestman

elaborates national referendums. They have served the Fifth French Republic well in not only helping to introduce and to anchor its system of government, but also in giving it its seemingly definite shape (cf. 1962: introduction of the principle of direct election of the President; 2000: reduction of the presidential term to 5 years). The question is whether, in doing so, referendums have not made themselves superfluous. The Constitution of 1958 gives the French President the power to organize referendums for the approval of constitutional amendments and the adoption of (certain) legislative acts. However, the argument developed here is that for several reasons there is no longer a need for the President to call referendums. The constitutional amendment of July 2008, which gives the combined parliamentary and societal opposition the power to initiate a referendum under certain conditions, does not seem to change the picture.