

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

10 JULI 1998

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 41 van de Grondwet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Servais VERHERSTRAETEN**

- (1) Samenstelling van de commissie :
Voorzitter : mevrouw de T'Serclaes (N.)

A. — Vaste leden

C.V.P. HH. De Clerck, Leterme,
Tant, Verherstraeten.
P.S. HH. Demotte, Giet,
Meureau.
V.L.D. HH. Dewael, Lano,
Versnick.
S.P. HH. Delathouwer,
Vande Lanotte.
P.R.L.- HH. Maingain,
F.D.F. Reynders.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes.
V.B. H. Lowie.

Agalev/H. Lozie.
Ecolo

B. — Plaatsvervangers

HH. Brouns, De Crem, Moors,
Van Eetvelt, Vanpoucke.
HH. Eerdeken, Henry,
Janssens(Ch), Moureaux.
HH. Chevalier, Daems, DeCroo,
Verwilghen.
HH. Landuyt, Vandenbossche,
Van der Maelen.
HH. Duquesne, Michel, Simonet.
HH. Gehlen, Lefevre.
HH. Annemans, Laeremans.

HH. Decroly, Viseur (J.-P.).

C. — Niet-stemgerechtigd lid

V.U. H. Bourgeois

Zie:

- 1177 - 96 / 97 :

- N° 1 : Voorstel van de heren Michel, Vanvelthoven,
Mevr. Cahay-André en de heren Eerdeken en
Willems.
- N° 2 : Amendement.

- 145 - 95 / 96 :

- N° 1 : Voorstel van de heren Dewael, Verwilghen en
Van Belle.

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

10 JUILLET 1998

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 41 de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION ET DE LA
RÉFORME DES INSTITUTIONS (1)

PAR
M. **Servais VERHERSTRAETEN**

- (1) Composition de la commission :
Président : Mme de T'Serclaes (N.)

A. — Titulaires

C.V.P. MM. De Clerck, Leterme,
Tant, Verherstraeten.
P.S. MM. Demotte, Giet,
Meureau.
V.L.D. MM. Dewael, Lano,
Versnick.
S.P. M. Delathouwer,
Vande Lanotte.
P.R.L.- MM. Maingain,
F.D.F. Reynders.
P.S.C. Mme de T'Serclaes.
V.B. M. Lowie.

Agalev/M. Lozie.
Ecolo

B. — Suppléants

MM. Brouns, De Crem, Moors,
Van Eetvelt, Vanpoucke.
MM. Eerdeken, Henry,
Janssens(Ch), Moureaux.
MM. Chevalier, Daems, De Croo,
Verwilghen.
MM. Landuyt, Vandenbossche,
Van der Maelen.
MM. Duquesne, Michel, Simonet.
MM. Gehlen, Lefevre.
MM. Annemans, Laeremans.

MM. Decroly, Viseur (J.-P.).

C. — Membre sans voix délibérative

V.U. M. Bourgeois

Voir:

- 1177 - 96 / 97 :

- N° 1 : Proposition de MM. Michel, Vanvelthoven,
Mme Cahay-André et MM. Eerdeken et Willems.
- N° 2 : Amendement.

- 145 - 95 / 96 :

- N° 1 : Proposition de MM. Dewael, Verwilghen et
Van Belle.

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft de voorstellen tot herziening van artikel 41 van de Grondwet besproken op haar vergadering van 8 juli 1998.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR EEN VAN DE MEDE-INDIENERS VAN HET VOORSTEL TOT HERZIENING VAN ARTIKEL 41 VAN DE GRONDWET (STUK 1177/1)

Het voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet beoogt de invoering van volksraadplegingen op gemeentelijk en provinciaal niveau. De provinciale en gemeentelijke aangelegenheden lenen zich bijzonder goed tot deze vorm van directe democratie. De beslissingen op lokaal niveau hebben immers rechtstreeks betrekking op het dagelijks leven van de burger die onmiddellijk voelt welke concrete gevolgen die met zich meebrengen. Het voorstel komt dan ook goed tegemoet aan de verlangens van de publieke opinie betrokken te worden bij die aangelegenheden en zich uit te spreken over de wijze waarop de overheid met haar dagelijkse problemen omgaat.

De volksraadpleging op gemeentelijk en provinciaal niveau is een eerste noodzakelijke stap naar de actieve deelname van alle burgers aan het politiek leven in het land, en die later nog kan worden gevolgd door andere stappen in die richting. De spreker wijst op de band met het voorstel tot herziening van titel III van de Grondwet door invoering van een artikel 39ter (stuk 1176/1) waardoor de invoering van een volksraadpleging op gewestelijk niveau mogelijk wordt gemaakt.

II. ALGEMENE BESPREKING

De heren Tavernier en Deleuze dienen een amendement nr. 1 in (stuk 1177/2), tot vervanging van het voorgestelde lid door de volgende tekst:

«In weerwil van de vorige leden kunnen de gemeentelijke of provinciale belangen, op de wettelijk bepaalde voorwaarden en wijze, door het gemeentelijk, binnengemeentelijk of provinciaal kiezerskorps worden geregeld.».

Een van de auteurs van het amendement vindt dat het houden van een volksraadpleging erop neerkomt dat de betrokken overheden wel een zekere aandacht schenken aan een bepaald probleem en aan de uitkomst van de raadpleging, maar later toch nog vrij kunnen beslissen wat ze met het resultaat van de raadpleging zullen aanvangen. Het voorstel heeft dan

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné les propositions de révision de l'article 41 de la Constitution au cours de sa réunion du 8 juillet 1998.

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF D'UN DES COAUTEURS DE LA PROPOSITION DE RÉVISION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONSTITUTION (DOC. N° 1177/1)

La proposition de révision de l'article 41 de la Constitution vise à introduire dans notre loi fondamentale la consultation populaire aux niveaux provincial et communal. Les matières qui relèvent de ces niveaux de pouvoir se prêtent particulièrement bien à cette forme de démocratie directe. Les décisions prises au niveau local influencent en effet directement le quotidien du citoyen et ce dernier en ressent immédiatement et concrètement l'impact. La proposition à l'examen répond dès lors bien aux aspirations de l'opinion publique, qui souhaite être associée à ces matières et de se prononcer sur la gestion de ses problèmes quotidiens par les pouvoirs publics.

La consultation populaire aux niveaux provincial et communal constitue un premier pas indispensable dans le sens d'une participation active de tous les citoyens à la vie politique du pays, un premier pas qui pourra encore être suivi d'autres à l'avenir. L'intervenant fait observer que la proposition à l'examen est liée à la proposition de révision du titre III de la Constitution par l'insertion d'un article 39ter (Doc. n° 1176/1) visant à permettre l'organisation d'une consultation populaire régionale.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

MM. Tavernier et Deleuze présentent un amendement (n°1, Doc. n° 1177/2) visant à remplacer l'alinéa proposé par l'alinéa suivant:

«Nonobstant les alinéas précédents, les intérêts communaux ou provinciaux peuvent être réglés par le corps électoral communal, intracommunal ou provincial aux conditions et selon les modalités déterminées par la loi.».

Un des auteurs de l'amendement estime que l'organisation d'une consultation populaire permet aux autorités concernées de montrer qu'elles sont attentives à un problème précis et au résultat de la consultation organisée à ce sujet, tout en les laissant libres de tenir compte ou non de ce résultat. La proposition ne vise nullement à instaurer le référendum,

ook niets te maken met de instelling van het referendum dat de verbintenis impliceert van de betrokken, gemeentelijke of provinciale, overheid de uitslag van het referendum te eerbiedigen.

Wanneer de uitslag van een volksraadpleging ingaat tegen het beleid of de standpunten van een meerderheid, dan kan dit haar in een moeilijke positie brengen juist omdat zij niet verplicht is met de uitslag rekening te houden.

De spreker is er van overtuigd dat de bevolking naast verkiezingen, ook een bepaalde vorm van directe democratie wil waarbij zij zich niet uitspreekt over een algemeen programma of over personen, maar over zeer concrete punten. Die bevolking wil echter ook dat er in dat geval rekening wordt gehouden met haar standpunten, die in meerderheid worden beslist. De beperkte ervaring met de recent gehouden gemeentelijke volksraadplegingen kunnen in dit kader leerrijk zijn en zouden dienen te worden geanalyseerd.

Hij stelt vast dat er in het recent verleden helemaal geen inflatie is ontstaan van dergelijke volksraadplegingen. Plaatselijke bestuurders en meerderheden hebben wel blijk gegeven van een zekere angst voor de directe democratie. In tal van gemeenten werd vanuit de meerderheid zelfs opgeroepen tot niet-deelname, wat juist de ontkenning is van de roep van de bevolking naar directe democratie. Deze houding werkt demotiverend op de participatie van de bevolking.

Het herzieningsvoorstel schenkt dan ook geen voldoening omdat het hoogstens een raadpleging voorziet van de bevolking en geen verbintenis inhoudt de beslissing van de bevolking wanneer zij zich bij meerderheid over een bepaald probleem uitspreekt, te eerbiedigen.

Volgens het amendement kunnen bepaalde, afgebakende, problemen voorgelegd worden aan het gemeentelijk of provinciaal kiezerskorps, dat onafhankelijk van de verkiezingen voor de gemeente- of provincieraad, dienaangaande beslist.

De spreker vraagt zich tenslotte ook af welke de werkelijke standpunten zijn van de andere politieke partijen in verband met de volksraadpleging en het referendum, daar het herzieningsvoorstel enkel een eerste stap is in de richting naar de actieve deelname van alle burgers.

Hij heeft de indruk dat in tal van werkgroepen en besloten vergaderingen standpunten worden ingenomen die niet noodzakelijkerwijze beantwoorden aan de standpunten die in openbare vergaderingen zouden worden ingenomen.

dont le résultat s'imposerait aux autorités communales ou provinciales concernées.

Lorsque le résultat d'une consultation populaire va à l'encontre de la politique ou des positions d'une majorité, celle-ci peut se retrouver dans une situation délicate parce que, précisément, elle n'est pas obligée d'en tenir compte.

L'intervenant est convaincu que la population souhaite l'instauration d'une certaine forme de démocratie directe qui lui permette, contrairement aux élections, de se prononcer non sur un programme général ou sur des personnes, mais sur des sujets bien concrets. Toutefois, la population désire également que les positions qu'elle adopterait à la majorité soient prises en compte. A cet égard, l'expérience limitée acquise récemment dans le cadre de l'organisation de consultations populaires au niveau communal peut s'avérer instructive et mériterait d'être analysée.

Il constate que les consultations populaires ne se sont absolument pas multipliées de manière excessive dans un passé récent. Les responsables politiques et les majorités locales se sont toutefois montrées assez frileuses à l'égard de la démocratie directe. Dans un grand nombre de communes, la majorité a même appelé la population à ne pas participer à la consultation, ce qui est la négation même de la revendication de démocratie directe formulée par la population. Cette attitude a un effet dissuasif sur la participation de la population.

La proposition de révision ne donne dès lors pas satisfaction, parce qu'elle prévoit tout au plus une consultation populaire, mais n'impose pas de respecter la décision prise par la majorité de la population lorsqu'elle se prononce sur un problème déterminé.

L'amendement prévoit que certains problèmes délimités peuvent être soumis au corps électoral communal ou provincial, qui se prononce indépendamment des élections communales ou provinciales.

L'intervenant se demande enfin quel est véritablement le point de vue des autres partis politiques au sujet de la consultation populaire et du referendum, dès lors que la proposition de révision n'est qu'un premier pas vers une participation active de tous les citoyens.

Il a le sentiment que les points de vue adoptés par d'aucuns dans les groupes de travail et les réunions à huis clos ne correspondent pas nécessairement aux points de vue qui seraient défendus au sein de réunions publiques.

Een lid meent dat het herzieningsvoorstel een stap vooruit is in vergelijking met wat in 1993, in het kader van de Sint-Michielsakkoorden, nog onmogelijk was. Destijds werden voorstellen geformuleerd om een referendum in te voeren maar bestond er geen meerderheid voor. In de huidige politieke constellatie echter en in het kader van de zogenaamde «Overleggroep-Langendries», was over het concept van de volksraadpleging wel een compromis mogelijk.

De spreker kan het huidige herzieningsvoorstel aanvaarden, maar is uiteraard steeds bereid het hele debat over het referendum, dat overigens best onder een afzonderlijke titel in de Grondwet zou voorkomen, ten gronde te voeren. Het referendum zou dan echter wel op elk gezagsniveau, eventueel met specifieke modaliteiten, en niet alleen op gemeentelijk en provinciaal niveau dienen erkend te worden. Hij staat gunstig tegenover elk initiatief dat de participatie van de burger bevordert.

Voor een ander lid gaat het herzieningsvoorstel niet ver genoeg en hij vraagt zich af welke de partij was die de restrictieve houding aannam, daar blijkbaar iedereen het erover eens is dat het hier enkel om een eerste stap gaat in de richting van meer participatie van de burger. De beperkte ervaring met volksraadplegingen had tot een aantal bijsturingen van de regelgeving kunnen leiden.

De spreker stelt vast dat studies uitwijzen dat een bindend karakter zou moeten worden verbonden aan de organisatieplicht (wanneer een bepaald aantal burgers erop aandringen) alsook aan de eerbiediging van de uitslag. Het valt niet te ontkennen dat het herzieningsvoorstel een zekere, maar weliswaar bescheiden, vooruitgang vormt maar toch zou de invoering van het referendum op de verschillende gezagsniveaus voorwerp van een groot debat dienen te zijn.

Een van de mede-indieners van het voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet vindt het merkwaardig en tegenstrijdig dat mandatarissen van een van de partijen die pleit voor het bindend referendum, bij recent gehouden gemeentelijke volksraadplegingen, de uitslag hiervan naast zich neergelegd hebben.

Het vorige lid verduidelijkt dat zijn partij geen voorstander is van het zogenaamd correctief referendum. Dit is wat zich voordeed bij een recente gemeentelijke volksraadpleging te Sint-Niklaas, waar men een bijna door de gemeenteraad genomen beslissing aan een volksraadpleging onderwierp en waarbij de meerderheid in het ongelijk werd gesteld. Hij is voorstander van een evenwicht tussen de representatieve en de rechtstreekse democratie.

Un membre considère que la proposition de révision représente un progrès lorsqu'on songe à ce qui était encore impossible en 1993 dans le cadre des accords de la Saint-Michel. Des propositions visant à introduire un référendum avaient été formulées à l'époque, mais il n'y avait aucune majorité pour les soutenir. Dans la constellation politique actuelle et dans le cadre du «Groupe de concertation Langendries», le concept de la consultation populaire a en revanche pu faire l'objet d'un compromis.

S'il peut approuver la proposition de révision à l'examen, il est clair que l'intervenant est toujours disposé à mener un débat de fond sur le référendum, qu'il conviendrait du reste d'insérer sous un titre distinct dans la Constitution. Dans ce cas, le référendum devrait être reconnu à tous les niveaux de pouvoir, moyennant éventuellement des modalités spécifiques, et non uniquement aux niveaux communal et provincial. Il est favorable à toute initiative permettant de promouvoir la participation du citoyen.

Pour un autre membre la proposition de révision ne va pas assez loin et il se demande quel est le parti qui a adopté l'attitude restrictive, étant donné qu'apparemment, tout le monde est d'accord pour dire qu'il ne s'agit que d'un premier pas dans la direction d'une participation accrue du citoyen. Étant donné que notre expérience en matière de consultations populaires est limitée, on aurait pu en rester à quelques corrections de la réglementation.

L'intervenant constate que les études démontrent qu'il conviendrait de donner un caractère impératif à l'obligation d'organiser un référendum (lorsque qu'un certain nombre de citoyens le demandent) ainsi qu'au respect des résultats. Si la proposition de révision constitue indéniablement un progrès - modeste, mais réel -, l'institution du référendum aux différents niveaux de pouvoir devrait néanmoins faire l'objet d'un large débat.

Un des coauteurs de la proposition de révision de l'article 41 de la Constitution trouve étonnant et contradictoire que les mandataires d'un des partis qui plaident pour le référendum à caractère obligatoire aient méconnu les résultats de consultations populaires récemment organisées au niveau communal.

L'intervenant précédent explique que son parti n'est pas partisan du référendum dit correctif. C'est ce qui s'est produit lors d'une consultation populaire récente à Saint-Nicolas, où une décision pratiquement entérinée par le conseil communal a été soumise à une consultation populaire qui a rejeté la position de la majorité. Il est favorable à un équilibre entre la démocratie représentative et la démocratie directe.

Er dient duidelijk te worden afgebakend waarover een referendum kan worden georganiseerd; het mag in geen geval aanleiding geven tot partijpolitiek getouwtrek.

Een volgende spreker erkent dat zich een bepaalde evolutie voordoet in de opvattingen over de organisatie van de democratie (rechtstreekse versus representatieve) en dat men in de schoot van de partijen zoekt naar nieuwe wegen om een democratischer besluitvorming te bereiken. Dit vraagt wel enige reflectie en leertijd. De door de meerderheid aanvaarde stapsgewijze vooruitgang mag dan ook niet afschrikken.

Hij meent dat de voordelen van het bindend referendum niet mogen worden overschat. In Zwitserland waar men met dit soort referenda ruime ervaring heeft blijkt de participatiegraad van de bevolking aan politieke activiteiten, zoals bijvoorbeeld verkiezingen, bijzonder laag te zijn. Het is dan ook niet bewezen dat referenda automatisch zullen leiden tot een grotere participatie van de bevolking.

Het is in dit kader bijvoorbeeld tekenend dat grote thema's de bevolking minder lijken te kunnen mobiliseren dan bepaalde concrete en specifieke problemen. Dit heeft echter tot gevolg dat de representatieve organen belast blijven met de behandeling van de aangelegenheden die van algemeen belang zijn.

Het organiseren van referenda gaat dikwijls gepaard met een vereenvoudigde voorstelling van de betrokken problemen. Tal van de aangelegenheden waarin de representatieve instellingen dienen te beslissen zijn echter niet geschikt om via een dergelijke vereenvoudigde vraagstelling te worden opgelost (vb. regionalisering van de sociale zekerheid).

Hij stelt verder ook vast dat het innemen door een bestuur van een standpunt, voorafgaand aan de organisatie van het referendum, soms onontkoombaar is om de bevolking voldoende en duidelijk te kunnen informeren. Dit verklaart waarom bestuurders, naargelang ze al dan niet behoren tot de meerderheid, de neiging hebben voorafgaand aan het referendum reeds hun *pro* of *contra* visie uiteen te zetten. De recente ervaringen bewijzen dit, meestal ten nadele van de meerderheid. Hij meent dat in die gevallen men vooral het procédé van het referendum zelf centraal heeft gesteld in plaats van het specifieke beleidsaspect.

De spreker is van oordeel dat het voorstel dient goedgekeurd te worden als een stap in de voortschrijdende verfijning van de democratie

Il importe de délimiter clairement les thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum; le référendum ne peut en aucun cas donner lieu à des luttes politiciennes.

Un autre intervenant reconnaît qu'une certaine évolution se marque dans les conceptions concernant l'organisation de la démocratie (directe contre représentative) et que l'on recherche au sein des partis de nouveaux moyens pour rendre la prise de décision plus démocratique. Cela demande évidemment une certaine réflexion et une période d'apprentissage. La progression pas à pas acceptée par la majorité ne devrait dès lors effrayer personne.

Il considère qu'il faut éviter de surestimer les avantages du référendum ayant force obligatoire. En Suisse, où l'on a une large expérience de ces référendums, le taux de participation de la population à des activités politiques, comme par exemple des élections, est particulièrement faible. Il n'est pas prouvé, par conséquent, que les référendums conduiront automatiquement à une participation accrue de la population.

Il est significatif, dans ce cadre, que les grands thèmes paraissent moins propres à mobiliser la population que certains problèmes concrets et spécifiques. Ceci a cependant pour conséquence que les questions d'intérêt général restent du ressort des organes représentatifs.

L'organisation de référendums va souvent de pair avec une présentation simplifiée des questions sur lesquelles ils portent. Or, bon nombre des problèmes sur lesquels les organes représentatifs sont appelés à se prononcer (par exemple, la régionalisation de la sécurité sociale) ne peuvent se régler en recueillant des réponses à des questions simplifiées.

Il constate par ailleurs que l'autorité est parfois obligée de prendre position avant l'organisation du référendum pour pouvoir informer suffisamment et clairement la population. Cela explique pourquoi les responsables politiques sont tentés d'exposer leurs arguments pour ou contre un projet, selon qu'ils appartiennent ou non à la majorité, avant l'organisation du référendum. Les expériences récentes montrent que cette argumentation préalable tourne souvent au désavantage de la majorité. L'intervenant estime que, dans ces cas, l'on a mis surtout en avant le procédé même du référendum au lieu de la problématique proprement dite.

L'intervenant estime qu'il faut adopter la proposition en considérant cette adoption comme une étape supplémentaire dans la voie de l'affinement de la démocratie.

Een van de indieners van amendement nr. 1, neemt dat er een groot onderscheid bestaat tussen, enerzijds, aspecten als bijsturing en verfijning van een raadplegingsprocedure, en anderzijds, beslissingen omtrent fundamentele keuzen tussen consultatieve of bindende raadplegingen. Hij vraagt of de vorige spreker de evolutie enkel ziet plaatsgrijpen in deze secundaire aspecten of dat hij resoluut tegen het bindend referendum is.

Het vorig lid repliceert hierop dat zijn fractie het huidige voorstel steunt, en wanneer het nodig blijkt, bereid is de bijstellingen en de verfijningen door te voeren.

Een spreker vindt dat het voorstel weinig inhoud heeft en tot weinig resultaten in de praktijk zal leiden. Zijn fractie is voorstander van een beslissend referendum, over alle belangrijke vraagstukken en op alle beleidsniveaus van het land. Het initiatief kan zowel van de overheid, als van de burgers uitgaan, op voorwaarde dat zij kiesgerechtigd en Belg zijn. Hij meent dat Zwitserland juist wel een voorbeeld van democratie is. In dat land worden veel referenda georganiseerd, en dit vormt wellicht de verklaring van een lage participatiegraad in bepaalde gevallen. De gemiddelde participatiegraad ligt bij de Zwitserse bevolking juist heel hoog.

Een ander lid verduidelijkt dat het voorstel onbetwistbaar een vooruitgang belichaamt maar dat het debat, in elk geval in zijn partij, nog volop aan de gang is. Het aangehaalde argument dat de uitslag van de volksraadpleging toch geen invloed heeft op de achteraf genomen beslissingen geldt enkel *in abstracto*. In de praktijk en in feite zullen politieke mandatarissen toch rekening moeten houden met een door een grote meerderheid van de bevolking aanvaard standpunt, zoniet zou dergelijke houding neerkomen op politieke zelfmoord.

Voorts wijst het lid erop dat de Zwitserse grondwet en meer in het bijzonder de bepalingen betreffende het referendum, op dit ogenblik worden herzien, ondermeer omdat de participatiegraad die gemiddeld op 25% ligt, zo laag is.

Het probleem dat aan de orde is, ligt niet in de tegenstelling tussen de rechtstreekse en de representatieve democratie. Het debat heeft betrekking op middelen om de werking van de representatieve democratie te verbeteren, waarbij er rekening mee dient te worden gehouden dat constitutionele aanpassingen steeds een zekere tijd behoeven om volle uitwerking te krijgen.

Uw rapporteur is van oordeel dat niet iedereen in de rechtsleer het unaniem eens is over de verenigbaarheid, zelfs van de volksraadpleging, met een representatieve democratie. De aanpassing van

Un des auteurs de l'amendement n° 1, estime qu'il y a une grande différence entre des aspects tels que l'adaptation et l'affinement d'une procédure de consultation, d'une part, et des décisions concernant des choix fondamentaux entre des consultations consultatives ou décisionnelles, d'autre part. Il demande si l'intervenant précédent situe l'évolution uniquement dans ces aspects secondaires ou s'il est résolument opposé au référendum décisionnel.

Le membre précédent répond que son groupe appuie la proposition à l'examen et qu'il est disposé à procéder aux adaptations et aux affinements qui s'avèreraient nécessaires.

Un intervenant estime que la proposition manque de substance et ne donnera guère de résultats dans la pratique. Son groupe est partisan du référendum décisionnel, sur tous les problèmes importants et à tous les niveaux de pouvoir du pays. L'initiative appartient tant aux pouvoirs publics qu'aux citoyens, à condition que ces derniers aient le droit de voter et la nationalité belge. Il estime que la Suisse est précisément un exemple de démocratie. De nombreux référendums y sont organisés, ce qui explique sans doute le faible taux de participation dans certains cas. Le taux de participation moyen est précisément très élevé parmi la population suisse.

Un autre membre précise que la proposition constitue incontestablement une avancée, mais que le débat est toujours en cours, dans son parti du moins. L'argument avancé selon lequel le résultat de la consultation populaire n'a de toute manière pas d'incidence sur les décisions prises ultérieurement ne vaut qu'*in abstracto*. Dans la pratique et dans les faits, les mandataires politiques devront tout de même tenir compte du point de vue adopté par une grande majorité de la population, sans quoi leur attitude équivaldrait à un suicide politique.

Le membre fait en outre observer que la constitution suisse et plus particulièrement les dispositions relatives au référendum sont actuellement soumises à révision, du fait notamment que le taux de participation, qui est de 25% en moyenne, est si faible.

Le problème qui nous occupe ne réside pas tant dans l'opposition entre démocratie directe et démocratie représentative. Le débat porte sur les moyens d'améliorer le fonctionnement de la démocratie représentative, étant entendu qu'il faut un certain temps avant que les révisions constitutionnelles produisent pleinement leurs effets.

Votre rapporteur déclare que tous les auteurs de la doctrine ne s'accordent pas sur la compatibilité de la consultation populaire avec la démocratie représentative. Il y a lieu de préciser à l'occasion de la révi-

de Grondwet moet duidelijk stellen dat aan die representatieve democratie niet wordt getornd en dat de volksraadpleging als een aanvulling hierop is te beschouwen.

Die stap opent veel mogelijkheden omdat veel burgers terug meer bij de politiek kunnen worden betrokken. Een volksraadpleging kan wel degelijk een groot moreel gezag bezitten. Het toekennen van juridisch gezag aan een volksraadpleging kan gevaren inhouden omdat de betrokken meerderheid toevallig, uiterst nipt of zelfs niet representatief zou kunnen zijn. Het voorstel is dan ook een voldoende stap in de goede richting.

Een lid benadrukt dat het referendum een uitstekend middel is om de burger te betrekken bij het beleid. Die burger moet wel ernstig worden genomen door de uitspraak een bindend karakter toe te kennen. Referenda dienen ook van de bevolking uit te gaan en niet van de besturen of van de een of andere meerderheid, wat impliceert dat zij niet als politieke wapens zouden mogen worden gehanteerd. Hij verwijst hierbij naar het samengevoegde voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet (stuk 145/1). Zijn partij is tegen de opkomstplicht (die ook bij verkiezingen niet zou mogen gelden) wat onbetwistbaar tot een verbetering van de inhoud van de campagnes zal leiden. De opkomstdrempel dient zo laag mogelijk te worden gehouden omdat een hoge drempel kan leiden tot speculatie dat de drempel niet wordt gehaald, en men het debat uit de weg gaat. Dit veronderstelt een positieve benadering van de partijen.

III. BESPREKING VAN HET ARTIKEL

Een mede-indiener van het amendement nr. 1, meent dat de tekst van het voorstel weinig mogelijkheden openlaat voor de toekomst, daar het alleen een volksraadpleging toelaat en voor de invoering van een referendum een grondwetswijziging noodzakelijk maakt. Zijn amendement daarentegen maakt geen keuze tussen de volksraadpleging en het referendum; het maakt het mogelijk bij wet beide te regelen (en komt neer op een soort "open" grondwetswijziging) zonder het ene uit te sluiten of het andere te verplichten.

Uw rapporteur vindt dat het amendement nr. 1 een juridisch en constitutioneel probleem vertoont. De Raad van State staat negatief tegenover het referendum dat hij als een uitholling van de representatieve democratie bestempelt. Hij houdt voor dat in feite eerst de grondwettelijke bepalingen over de representatieve democratie moeten worden gewijzigd alvorens het referendum in de Grondwet ingeschreven kan worden.

sion de la Constitution que cette démocratie représentative ne fait l'objet d'aucune modification et que la consultation populaire doit être considérée comme un complément de celle-ci.

Cette mesure ouvre de nombreuses voies du fait que de nombreux citoyens peuvent à nouveau être davantage associés à la politique. Une consultation populaire peut revêtir une grande autorité morale. L'attribution d'une valeur juridique à une consultation populaire comporte des risques, du fait que la majorité obtenue pourrait être occasionnelle, très serrée ou n'être pas représentative du tout. La proposition constitue donc un pas suffisant dans la bonne direction.

Un membre souligne que le référendum constitue un excellent moyen d'associer le citoyen à la politique. Ce citoyen doit néanmoins être pris au sérieux en conférant un caractère contraignant au résultat du référendum. Les référendums doivent aussi émaner de la population et non des administrations ou de l'une ou l'autre majorité, ce qui implique qu'ils ne pourraient être utilisés comme des armes politiques. Il renvoie à cet égard à la proposition jointe de révision de l'article 41 de la Constitution (Doc. n° 145/1). Son parti est opposé à la participation obligatoire (qui ne pourrait pas non plus être imposée lors des élections). La liberté de participer ou non permettra incontestablement d'améliorer le contenu des campagnes. Le seuil de participation doit être le plus bas possible, étant donné que s'il était trop élevé, il pourrait donner lieu à des spéculations afin que le seuil ne soit pas atteint et que le débat soit éludé. Ceci suppose une approche positive des partis.

III. DISCUSSION DE L'ARTICLE

Un des coauteurs de l'amendement n° 1, estime que le texte de la proposition n'ouvre guère de perspectives, étant donné qu'il permet seulement l'instauration de la consultation populaire et subordonne celle du référendum à une modification de la Constitution. Son amendement n'établit par contre aucune distinction entre la consultation populaire et le référendum; il prévoit qu'ils pourront tous les deux être réglés par la loi (ce qui équivaut à une espèce de modification «ouverte» de la Constitution), sans exclure l'un ni rendre l'autre obligatoire.

Votre rapporteur estime que l'amendement n° 1 pose un problème juridique et constitutionnel. Le Conseil d'Etat est défavorable au référendum, parce qu'il considère que ce dernier vide la démocratie représentative de sa substance. Il estime qu'il convient de modifier les dispositions constitutionnelles relatives à la démocratie représentative avant d'inscrire le référendum dans la Constitution.

De spreker ziet er bovendien de zin niet van in de mogelijkheid beide, de volksraadpleging en het referendum, te kunnen laten organiseren daar de keuze van de bestuurders voor de organisatie van een volksraadpleging onmiddellijk wantrouwen zal oproepen en vragen zal doen rijzen waarom geen referendum werd gehouden. Daarom meent hij het amendement niet te kunnen goedkeuren.

Een volgende spreker voegt daaraan toe dat de Raad van State het bindend referendum nog steeds afwijst maar in bepaalde hypothesen het consultatief referendum wel aanvaardbaar achtte. Het bindend referendum op dit ogenblik in de Grondwet opnemen, is thans niet haalbaar, in tegenstelling tot het voorstel met betrekking tot de volksraadpleging.

Een lid heeft de indruk dat hij voor een voldongen feit wordt gesteld. Wanneer de grondwetgever echter een wijziging van de Grondwet aanneemt dan vervallen de argumenten van de Raad van State. Hij wijst erop dat het amendement nr. 1 ook betrekking heeft op het binnengemeentelijk niveau. Hij herinnert eraan dat zijn partij voorstander blijft van de techniek van het referendum op de diverse beleidsniveaus.

IV. STEMMING

Amendement nr. 1 van de heren Deleuze en Tavernier wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen en 1 onthouding.

Het voorstel tot herziening wordt aangenomen met 10 tegen 1 stem en 1 onthouding.

Bijgevolg vervalt het toegevoegde voorstel tot herziening.

De rapporteur,

De voorzitter,

S. VERHERSTRAETEN

N. de T'SERCLAES

L'intervenant estime en outre qu'il ne sert à rien de permettre à la fois l'organisation de la consultation populaire et du référendum, étant donné que le choix des autorités d'organiser une consultation populaire éveillera immédiatement la méfiance de la population et amènera celle-ci à se demander pourquoi l'on n'a pas organisé de référendum. Aussi estime-t-il ne pouvoir souscrire à cet amendement.

Un autre intervenant ajoute que le Conseil d'Etat rejette toujours le référendum décisionnel, mais accepte que l'on instaure un référendum consultatif dans certaines hypothèses. Il est actuellement impossible d'inscrire le référendum décisionnel dans la Constitution et ce, contrairement à la consultation populaire.

Un membre a l'impression qu'il est mis devant le fait accompli. Toutefois, si le Constituant accepte de modifier la Constitution, les arguments du Conseil d'Etat deviendront caducs. Il fait observer que l'amendement n° 1 concerne également le niveau intracommunal. Il rappelle que son parti préconise de recourir à la technique du référendum aux différents niveaux de pouvoir.

IV. VOTE

L'amendement n° 1 de MM. Deleuze et Tavernier est rejeté par 9 voix contre 2 et une abstention.

La proposition de révision est adoptée par 10 voix contre une et une abstention.

La proposition de révision jointe devient par conséquent sans objet.

Le rapporteur,

La présidente,

S. VERHERSTRAETEN

N. de T'SERCLAES