

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

31 mai 2005

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Proposition de révision de l'article 167, § 2, deuxième phrase, de la Constitution en vue de permettre l'organisation d'une consultation populaire dans le cadre de la procédure d'assentiment aux traités

(déposée par M. Rik Daems)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

31 mei 2005

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstel tot herziening van artikel 167, § 2, tweede volzin, van de Grondwet teneinde bij de instemmingsprocedure voor verdragen een volksraadpleging mogelijk te maken

(ingediend door de heer Rik Daems)

RÉSUMÉ

Cette proposition vise à permettre l'organisation de consultations populaires dans le cadre de la procédure d'assentiment aux traités, et ce, pour trois raisons:

- 1. le résultat positif d'une consultation populaire accroît la légitimité de la reconnaissance par le Parlement;*
- 2. une consultation populaire favorise la participation au débat politique;*
- 3. la participation des citoyens au débat politique oblige les hommes et femmes politiques à argumenter leurs points de vue de façon beaucoup plus publique.*

SAMENVATTING

Dit voorstel wil volksraadplegingen mogelijk maken in het kader van de procedure tot instemming met verdragen.

Hiervoor zijn drie redenen:

- 1. een positieve uitspraak van een volksraadpleging vergroot de legitimiteit van de erkenning door het parlement;*
- 2. een volksraadpleging bevordert de deelname aan het politieke debat;*
- 3. door de deelname van de burgers aan het politieke debat moeten politici hun standpunten veel meer publiekelijk beargumenteren.*

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

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

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 : publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition vise à modifier l'article 167, § 2, deuxième phrase, de la Constitution de manière qu'une consultation populaire puisse être organisée dans le cadre de la procédure d'assentiment aux traités.

C'est ainsi que dans son avis concernant la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, la section de législation du Conseil d'État a considéré que le système représentatif instauré par l'article 34 de la Constitution implique que les représentants de la nation prennent eux-mêmes les décisions dans les matières relevant de leur compétence et que, dans l'exercice de leur mandat, ils ne peuvent être liés, ni en droit, ni en fait. Il en résulte que le système représentatif actuel exclut des procédés de démocratie directe à l'échelon de l'État fédéral, des Communautés et des Régions. Il en est sans aucun doute ainsi pour le référendum qui attribue à la population le droit de prendre des décisions obligatoires dans des matières qui ont été confiées aux différents pouvoirs par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

Le Conseil d'État suit un raisonnement analogue en ce qui concerne l'organisation d'une consultation populaire. En effet, même si les résultats d'une consultation populaire peuvent ne pas être juridiquement obligatoires, l'autorité et la pression de fait qui s'en dégagent sont de nature telle qu'elles risquent de porter atteinte à l'essence du système représentatif instauré par la Constitution par le fait que les représentants du peuple ne décideront plus eux-mêmes, mais se sentiront liés en fait par l'avis que leur donne la population.

Il convient toutefois de noter que cette dernière interprétation du Conseil d'État ne fait pas l'unanimité dans la doctrine. D'ailleurs, le Conseil d'État invoque, en l'occurrence, une éventuelle circonstance de fait, et non la portée d'une règle de droit.

En ce qui concerne la Constitution européenne, on peut constater que son contenu n'est pas entièrement neuf, car elle consiste, dans une large mesure, en une recodification des traités existants. Cette constatation n'ôte cependant rien au fait que la Constitution européenne contient également une charte des droits fondamentaux assez étendue. Ces droits fondamentaux revêtent ainsi un caractère contraignant, qui permettra

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel strekt ertoe artikel 167, § 2, tweede volzin, van de Grondwet in die zin te wijzigen dat een volksraadpleging kan worden georganiseerd in het kader van de procedure tot instemming met de verdragen.

Zo heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, bij het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een grondwet voor Europa geoordeeld dat het door het artikel 34 van de Grondwet ingesteld representatieve stelsel impliceert dat het de volksvertegenwoordigende vergaderingen zijn die de beslissingen nemen in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren en dat ze in de uitoefening van hun mandaat noch in rechte noch in feite, mogen worden gebonden. Hieruit volgt dat het huidige representatieve stelsel procédés van rechtstreekse democratie uitsluit op het niveau van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Dat is ongetwijfeld zo voor het referendum, dat aan de bevolking het recht toekent om bindende beslissingen te nemen in aangelegenheden die door of krachtens de Grondwet aan de onderscheiden staatsmachten zijn toegewezen.

Een analoge redenering wordt er op nagehouden waar het gaat over de instelling van een volksraadpleging. De resultaten van zulk een raadpleging mogen immers dan al juridisch niet bindend zijn, het gezag en de feitelijke druk die er van uitgaan, zijn van die aard dat zij het wezen van het door de Grondwet ingestelde representatieve stelsel dreigen aan te tasten doordat de volksvertegenwoordigers niet langer zelf beslissen doch zich feitelijk gebonden zullen achten door het advies dat de bevolking hen geeft.

Er dient echter te worden opgemerkt dat deze laatste interpretatie van de Raad van State geen unanimitéit in de rechtsleer kent. Overigens beroept de Raad van State zich hier op een eventuele feitelijke omstandigheid en niet op de draagwijdte van een rechtsregel.

Wat de Europese Grondwet betreft, kan er worden vastgesteld dat deze naar inhoud niet volledig nieuw is omdat ze voor een groot deel uit een hercodificatie van de bestaande verdragen bestaat. Deze vaststelling kan echter geen afbreuk doen aan het gegeven dat er in de Europese Grondwet een enigszins uitgebreid handvest van grondrechten is opgenomen. Deze grondrechten krijgen daarmee een bindend karakter en de rechter zal

au juge de contrôler la conformité de dispositions légales à ces droits. Les droits fondamentaux constituent un élément fondamental de la Constitution d'un État de droit démocratique.

En outre, l'adoption du traité établissant une Constitution pour l'Europe donnera naissance à une «Constitution» européenne unique dans laquelle les relations institutionnelles modifiées et la prise de décision pour ce que l'on désigne encore aujourd'hui sous le nom de premier, deuxième et troisième piliers, seront réglées de manière cohérente.

Pour cette raison, la ratification du traité peut, dans une certaine mesure, être comparée à une révision de la Constitution. Dans l'ordre juridique interne aussi, les Chambres fédérales sont dissoutes et les électeurs sont consultés lorsqu'une déclaration de révision de la Constitution est adoptée par le pouvoir législatif fédéral.

Du reste, la Constitution européenne prévoit la possibilité qu'un million de citoyens européens puissent demander que soient modifiées des lois exécutant la Constitution européenne.

Si l'on transpose ce système en droit interne, cela signifie qu'en ce qui concerne les normes constitutionnelles belges, environ 22 500 citoyens belges devraient pouvoir disposer d'une même possibilité.

Cette possibilité peut être motivée par un certain nombre d'arguments.

Premièrement, le résultat positif d'une consultation populaire accroît la légitimité de la ratification par le Parlement. Dans de nombreux systèmes juridiques, il est dès lors d'usage que des constitutions ou traités internationaux soient ratifiés par le corps électoral.

Deuxièmement, une consultation populaire favorise la participation politique. Si les citoyens sont pris au sérieux, ils doivent également pouvoir donner leur avis. La participation au débat et le fait de pouvoir exprimer son choix par un vote impliquent que les citoyens forment un des principaux rouages du fonctionnement de la démocratie. Dans notre pays, l'intégration européenne s'est effectuée jusqu'à présent sans influence directe du citoyen. Les questions européennes ne jouent pratiquement aucun rôle dans les campagnes électorales nationales. De ce fait, le risque existe que les citoyens puissent avoir l'impression, pour ce qui est de l'intégration européenne, qu'ils sont mis devant un fait accompli, pour ou contre lequel ils n'ont jamais pu voter. Le

wettelijke bepalingen daaraan kunnen toetsen. Grondrechten zijn een wezenlijk element van een Grondwet in een democratische rechtsstaat.

Verder komt met de aanvaarding van het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa één Europese «Grondwet» tot stand waarin de gewijzigde institutionele verhoudingen en de besluitvorming voor wat thans nog wordt aangeduid als de eerste, de tweede en de derde pijler op één samenhangende manier zullen zijn geregeld.

De goedkeuring van het verdrag kan om die reden dan ook tot op zekere hoogte vergeleken worden met een grondwetsherziening. Ook in de interne rechtsorde worden de federale Kamers ontbonden en worden de kiezers geraadpleegd wanneer een verklaring tot herziening van de Grondwet door de federale wetgevende macht wordt aangenomen.

Overigens wordt er in de Europese Grondwet in de mogelijkheid voorzien dat één miljoen Europese burgers kunnen verzoeken om wetten ter uitvoering van de Europese Grondwet te wijzigen.

Getransponeerd naar de interne situatie toe beduidt dit dat, wat de Belgische grondwettelijke normering betreft, ongeveer 22 500 Belgische burgers over eenzelfde mogelijkheid zouden moeten kunnen beschikken.

Deze mogelijkheid kan door een aantal argumenten worden ondersteund.

In de eerste plaats vergroot een positieve uitspraak van een volksraadpleging de legitimiteit van de ratificatie door het parlement. In vele rechtsstelsels is het dan ook gebruikelijk dat grondwetten of internationale verdragen door de kiesgerechtigde bevolking worden bekrachtigd.

In de tweede plaats bevordert een volksraadpleging de politieke participatie. Wanneer burgers ernstig genomen worden, dienen zij ook een stem te hebben. Deelname aan het debat en het kunnen kiezen met een stem impliceert dat burgers een belangrijk onderdeel van het functioneren van de democratie zijn. De Europese integratie heeft zich in ons land tot op heden zonder directe invloed van de burgers voltrokken. In de nationale verkiezingscampagnes spelen Europese onderwerpen nauwelijks een rol. Hierdoor bestaat het gevaar dat de burgers de indruk kunnen krijgen dat zij, voor wat de Europese integratie betreft, voor voldongen feiten worden gesteld, waar zij nooit voor of tegen hebben kunnen stemmen. Ook de meest rechtstreekse

moyen le plus direct dont disposent les électeurs pour faire entendre leur voix dans les matières européennes, à savoir les élections du Parlement européen, n'est pas de nature à résoudre ce problème.

Enfin, une consultation populaire donne une forte impulsion à un débat public sur l'intégration européenne. Elle crée la possibilité d'organiser un vrai débat, dans lequel les hommes politiques doivent beaucoup plus argumenter publiquement leurs points de vue, de sorte que de nombreux groupes peuvent y adhérer et que l'on pourra mieux tenir compte de ce que la société ressent.

mogelijkheid voor kiezers om wel hun stem te laten gelden in Europese aangelegenheden, met name de verkiezingen van het Europees Parlement, biedt in dit geval geen uitkomst.

Tot slot houdt een volksraadpleging een belangrijke impuls in voor een publiek debat over de Europese integratie. De mogelijkheid wordt dan geschapen een reëel debat te houden, waarin politici hun standpunten veel meer publiekelijk moeten beargumenteren, zodanig dat veel groepen zich erin kunnen vinden en er meer rekening zal kunnen worden gehouden met wat in de samenleving leeft.

Rik DAEMS (VLD)

PROPOSITION

Article unique

L'article 167, § 2, de la Constitution est complété comme suit:

«Avant de donner leur assentiment, les Chambres peuvent décider de consulter la population. La loi règle les modalités et l'organisation de cette consultation populaire.».

28 avril 2005

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 167, § 2, van de Grondwet wordt aangevuld als volgt:

«De Kamers kunnen, voorafgaand aan deze instemming, beslissen een volksraadpleging te houden. De wet regelt de nadere uitwerking en de organisatie van deze volksraadpleging.».

28 april 2005

Rik DAEMS (VLD)

ANNEXE

BIJLAGE

TEXTE DE BASE

17 février 1994

Constitution coordonnée

Art. 167

§ 1^{er}. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

§ 2. Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

[...]

TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

17 février 1994

Constitution coordonnée

Art. 167

§ 1^{er}. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

§ 2. Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. ***Avant de donner leur assentiment, les Chambres peuvent décider de consulter la population. La loi règle les modalités et l'organisation de cette consultation populaire¹.***

[...]

¹ Article unique: complément

BASISTEKST

17 februari 1994

Grondwet

Art. 167

§ 1. De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.

De Koning voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.

Geen afstand, geen ruil, geen toevoeging van grondgebied kan plaatshebben dan krachtens een wet.

§ 2. De Koning sluit de verdragen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in § 3. Deze verdragen hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen.

[...]

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL

17 februari 1994

Grondwet

Art. 167

§ 1. De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.

De Koning voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.

Geen afstand, geen ruil, geen toevoeging van grondgebied kan plaatshebben dan krachtens een wet.

§ 2. De Koning sluit de verdragen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in § 3. Deze verdragen hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen. ***De Kamers kunnen, voorafgaand aan deze instemming, beslissen een volksraadpleging te houden. De wet regelt de nadere uitwerking en de organisatie van deze volksraadpleging¹.***

[...]

¹ Enig artikel: aanvulling