

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

8 JULI 1993

WETSVOORSTEL

**tot organisatie van een
volksraadpleging over de
herziening van de Grondwet**

(Ingediend door de heer Viseur)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dat de macht in alle omstandigheden aan het volk toebehoort, is het wezen zelf van de democratie.

Bij zijn oprichting heeft België gekozen voor een stelsel van parlementaire monarchie.

In een parlementair bestel selecteert de burger via verkiezingen de verkozenen des volks. Op die manier is hij bij machte een welbepaalde politieke keuze te doen door de verkozenen de taak op te dragen de beslissingen te nemen die het algemeen belang dienen.

Die vertegenwoordigers van het volk mogen de macht die hen op die manier wordt verleend, evenwel niet voor zichzelf houden. Als de bevolking tastbare en overduidelijke tekenen geeft die erop wijzen dat een aanzienlijk deel van de kiezers rechtstreeks zijn stem wil laten horen over genomen of nog te nemen beslissingen van algemeen belang, moeten de verkozenen zorgen voor de nodige structuren en formele middelen die de bevolking in staat stellen haar mening via een volksraadpleging te uiten.

Het staat vast dat een ingrijpende herziening van de Grondwet, die het staatsbestel fundamenteel wijzigt, een aangelegenheid van algemeen belang is.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

8 JUILLET 1993

PROPOSITION DE LOI

**organisant une consultation
populaire sur la révision de
la Constitution**

(Déposée par M. Viseur)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'essence même de la démocratie est l'appartenance du pouvoir au peuple, en toutes circonstances.

La Belgique a opté, depuis sa création, pour un régime s'appuyant sur la monarchie parlementaire.

Dans un système parlementaire, c'est au travers des élections que le citoyen est appelé à participer à la sélection des élus de la nation et est dès lors en mesure de faire prévaloir une option politique précise, en confiant aux élus la mission de prendre les décisions qui s'imposent dans l'intérêt général.

Ces représentants ne peuvent toutefois pas confisquer le pouvoir qui leur est ainsi confié. Lorsque des signes tangibles, voire évidents de la part de la population, indiquent qu'une partie substantielle de celle-ci désire s'exprimer directement sur des décisions d'intérêt général prises ou à prendre, les élus doivent mettre en place les structures et les formes d'une consultation permettant à la population d'exprimer son opinion.

Il est évident qu'une révision en profondeur de la Constitution, modifiant de manière fondamentale les structures du paysage institutionnel du pays, constitue une matière d'intérêt général.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

Aangezien die aangelegenheid zo complex is, kon er niet *a priori* van worden uitgegaan dat een significant segment van de bevolking zich daarover rechtstreeks wenste uit te spreken. Bij de parlementsverkiezingen van 24 november 1991 wisten de kiezers trouwens dat de Kamers die ze verkozen, grondwetgevend zouden zijn. Voorts kenden ze in principe ook het standpunt van de partij waarop ze hun stem uitbrachten.

De verkozenen mochten dus van tevoren aannemen dat de burger vertrouwen in hen stelde om de Grondwet te herzien. Doordat de mogelijkheid van een referendum in onze Grondwet niet is opgenomen, kon er geen sprake van zijn om er een te organiseren alvorens destituante haar werkzaamheden aanvatte.

Bepaalde min of meer spontane initiatieven hebben echter onmiskenbaar succes gehad bij de bevolking, althans, afgaand op het aantal handtekeningen dat voor de petitie werd verzameld, in het Waalse en in het Brusselse Gewest; in het Vlaamse Gewest was het aantal handtekeningen onbeduidend.

Voorts hebben opiniepeilingen, die ongetwijfeld wetenschappelijk verantwoord zijn uitgevoerd, aangetoond dat een belangrijk gedeelte van de bevolking, de meerderheid zelfs, hieromtrent geraadpleegd wenste te worden, ook in Vlaanderen (60 % tegenover 65 % in Wallonië en 70 % in Brussel).

Mede gelet daarop is het volgens ons noodzakelijk dat in het belang van de democratie zelf een volksraadpleging wordt gehouden, al gebeurt dat onder druk van de omstandigheden pas nadat de Constituante haar werk heeft beëindigd. Grondwettelijk gezien kan de volksraadpleging evenwel niet als een referendum strekkende tot opheffing van de doorgevoerde wijzigingen worden beschouwd, aangezien die wijzigingen, die met inachtneming van de opgelegde vormvoorschriften zijn aangenomen, reeds van toepassing zijn, en het referendum, zoals reeds gezegd, in ons land op dit ogenblik niet bestaat.

De organisatie van een volksraadpleging houdt derhalve een groot gevaar in : wanneer de burger een negatief antwoord geeft, komen ons land en de beleidsmakers in een lastig parket. Aan de ene kant zijn er met inachtneming van de vormen grondwetswijzigingen aangenomen, die derhalve moeten worden toegepast, en aan de andere kant geeft de bevolking te kennen dat zij het met die wijzigingen niet eens is.

In die moeilijke situatie zullen de verkozenen hun verantwoordelijkheid moeten opnemen. Het verdient echter in elk geval de voorkeur zo spoedig mogelijk de nodige maatregelen te nemen, al zijn die ingewikkeld, in plaats van een toestand te laten voortduren die door de meerderheid van de bevolking wordt afgekeurd en die maakt dat de kloof tussen de burgers en de politici, waarop door diverse peilingen en onderzoeken geregeld wordt gewezen, nog breder wordt.

Certes, la complexité de la matière ne permettait pas de supposer *a priori* qu'une partie significative de la population désirait s'exprimer directement à ce propos. D'autant plus que lors des élections législatives du 24 novembre 1991, les électeurs étaient informés que les chambres qu'ils élisaient étaient constituantes, et connaissaient en outre, en principe, la position du parti auquel ils apportaient leurs suffrages.

Les élus pouvaient donc supposer *a priori* qu'ils avaient la confiance des citoyens pour réviser la Constitution et, la possibilité de référendum n'étant pas inscrite dans notre Constitution, il ne pouvait être question d'en organiser un avant que le pouvoir constituant ne se mette au travail.

Toutefois, certaines des initiatives plus ou moins spontanées qui ont vu le jour ont connu un succès certain au sein de la population, tout au moins dans la Région Wallonne et la Région Bruxelloise, étant donné le nombre de signatures recueillies par la pétition, la Région Flamande quant à elle ayant enregistré un nombre insignifiant de signatures.

Par ailleurs, des sondages d'opinion, dont rien ne nous permet de mettre en doute le caractère scientifique, ont montré qu'une partie importante, majoritaire même, de la population désirait être consultée sur le sujet, ceci même en région flamande (60 % contre 65 % en Wallonie et 70 % à Bruxelles).

Dans ces circonstances, il nous paraît indispensable, dans l'intérêt même de la démocratie, d'organiser une consultation populaire, même si par la force des choses, celle-ci n'intervient qu'après que le Constituant ait terminé son travail. Ceci signifie toutefois, constitutionnellement, que les modifications votées dans les formes requises sont d'application, la consultation populaire ne pouvant en aucun cas être considérée comme un référendum abrogatoire puisque, encore une fois, le référendum n'existe pas actuellement dans notre pays.

L'organisation de la consultation présente donc un grand danger : dans le cas où la réponse du citoyen serait une réponse négative, notre pays et les responsables politiques seraient dans une situation très délicate. D'une part, des modifications constitutionnelles votées dans les formes et qui doivent donc être appliquées, d'autre part un désaveu populaire de ces modifications.

Il appartiendra aux élus de prendre leurs responsabilités face à cette situation difficile, mais il vaut mieux, en tout cas, de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent le plus rapidement possible, même si elles sont complexes, que de laisser perdurer une situation que la majorité des citoyens refuse, aggravant par là même le divorce citoyens-hommes politiques que divers sondages et études mettent régulièrement en exergue.

Waarop moet de volksraadpleging betrekking hebben ?

Tijdens de bespreking in de Commissie voor de Herziening van de Grondwet is systematisch het volgende amendement ingediend :

« De datum waarop dit artikel in werking treedt, wordt door de Kamers bepaald overeenkomstig de bij artikel 131, laatste lid, voorgeschreven wijze, nadat hen het resultaat van een volksraadpleging is meegegeeld ... »

Op elk artikel werd telkens hetzelfde amendement ingediend, wat ook het politieke belang van dat artikel was. Volgens de indieners zou de burger zich derhalve over elk artikel afzonderlijk moeten uitspreken.

De parlementsleden zelf, met inbegrip van de leden van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, die het best met die materie vertrouwd zijn, hebben zich urenlang over één artikel moeten buigen om alle implicaties ervan goed in te schatten.

Hoeveel burgers hebben er tientallen uren voor over om de volle draagwijdte van elk artikel te proberen doorgronden ? En kan men redelijkerwijs verwachten dat aan de mensen wordt gevraagd wat ze vinden van een aangelegenheid waar ze slechts voor een deel hoogte van hebben kunnen krijgen ?

Zulks betekent niet dat elke volksraadpleging uit den boze is; het spreekt evenwel voor zich dat ze alleen betrekking mag hebben op *het beginsel* van de federale Staat, waarna de democratisch verkozen mandatarissen moeten uitmaken hoe dat beginsel moet worden toegepast.

Bijgevolg moet de volgende vraag worden voorgelegd : « Stemt u in met het beginsel omschreven in artikel 1, eerste volzin, van de nieuwe Grondwet : « België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten » ? ».

Om de getrouwst mogelijke weergave te krijgen van wat de Belgische bevolking denkt, om over de scherpste « momentopname » te beschikken, dient elke burger de kans te krijgen zijn positieve of negatieve mening kenbaar te maken; desnoods moet hij evenwel ook uiting kunnen geven aan het feit dat hij over die vraag geen mening heeft, doordat hem de mogelijkheid wordt geboden een neutrale stem uit te brengen, er als het ware « geen mening » op na te houden.

Aldus wordt niet alleen beter onderkend wat de mensen echt denken, maar voorkomt men, althans ten dele, vertekeningen die voortvloeien uit de verplichting een stem uit te brengen zonder dat men ter zake een uitgesproken mening heeft. Voor mensen die in dat laatste geval verkeren, kan de verleiding immers zeer groot zijn om voornoemde vraag een beetje lukraak met « ja » of « neen » te beantwoorden, ofwel nog de kern van de vraag onbeantwoord te laten.

Sur quoi doit porter la Consultation populaire ?

Lors des discussions en Commission de la Révision de la Constitution, l'amendement suivant a été systématiquement introduit :

« La date d'entrée en vigueur du présent article sera fixée par les Chambres selon les modalités prévues à l'article 131, alinéa 3, après que le résultat d'une consultation populaire sur cet article leur aura été communiqué ... »

Il s'agissait du même amendement pour tout article, quelle que soit son importance politique. Ceci signifie donc que, selon les auteurs de l'amendement, le citoyen devrait se prononcer sur chaque article séparément.

Or, les parlementaires eux-mêmes, y compris les membres de la « commission de révision de la Constitution » qui sont les plus initiés à cette problématique, devaient discuter pendant de nombreuses heures sur un seul article pour bien en comprendre toutes les implications.

Combien de citoyens auront ainsi des dizaines d'heures à consacrer pour arriver à comprendre toute la portée de chaque article ? Et serait-il raisonnable de demander aux gens leur avis sur une matière qu'ils ne dominent que partiellement ?

Ceci ne signifie pas que toute consultation populaire soit impossible. Mais elle doit à l'évidence ne porter que sur le principe de l'Etat fédéral, laissant aux mandataires démocratiquement élus le soin des modalités d'application de ce principe.

La question qui doit être posée est donc la suivante : « Approuvez-vous le principe énoncé par la première phrase de l'article premier de la nouvelle Constitution : la Belgique est un état fédéral qui se compose de communautés et de régions ? »

En vue de donner l'image la plus fidèle de l'opinion de la population belge, d'opérer la « photographie » la plus nette qui soit, il y a lieu de permettre à chaque citoyen d'exprimer son opinion positive ou négative, mais aussi son absence d'opinion éventuelle sur la question en lui octroyant la possibilité d'un vote neutre « sans opinion ».

Cette possibilité permettra non seulement de mieux connaître l'état réel de l'opinion mais évitera, tout au moins partiellement, les distorsions qui seraient dues à l'obligation de répondre sans avoir vraiment d'avis. La tentation peut en effet être grande, pour ceux qui n'auraient pas un avis fondé, de répondre « oui » ou « non » un peu au hasard par rapport à un objet qui ne serait pas celui de la question posée par la consultation populaire.

Hoe moet men de resultaten van die raadpleging interpreteren ?

Het eerste gegeven waarmee rekening dient te worden gehouden, is vanzelfsprekend het algemene resultaat.

Die interpretatie volstaat uiteraard niet omdat ze uiteindelijk kan leiden tot een toestand waarin een meerderheid een minderheid verplettert. De bescherming van de minderheden is precies een van de wezenlijke kenmerken van een goed functionerende democratie. Daarbij dient er evenwel voor gewaakt te worden dat een niet-betekenisvolle minderheid uiteindelijk haar wil niet oplegt aan een ruime meerderheid. Zo kan er in twee gewesten een ruime meerderheid zijn van « ja »-stemmen en in het derde gewest een nipte « neen »-meerderheid.

Om de beleidsmensen de kans te geven de resultaten van de volksraadpleging correct en met kennis van zaken te interpreteren, moet de stemopnemingsmethode het mogelijk maken om de resultaten niet alleen in hun algemeenheid te lezen, maar tevens per gewest en per gemeenschap.

Wie neemt deel aan de volksraadpleging ?

Iedere kiezer kan uiteraard aan de volksraadpleging deelnemen. Maar moet de stemming daarom ook verplicht zijn ?

Het gaat hier allerm minst om verkiezingen en het is *a priori* niet denkbeeldig dat men van het principe van een verplichte stemming afstapt.

Dat neemt echter niet weg dat zo'n volksraadpleging zeer zware gevolgen voor het hele land kan hebben.

Ofwel : haalt « ja » het en kan men verwachten dat de politieke leiders, nu gesterkt in hun zekerheid dat het nieuwe institutionele aanzien van het land door een meerderheid van de bevolking wordt aanvaard, niet langer geneigd zullen zijn om zich communautair in een ongeremde vlucht naar voren te storten en elkaar op dat vlak voortdurend te overtroeven zoals men dat de jongste decennia heeft kunnen vaststellen. Gevolg : een communautaire vrede en een politieke stabiliteit waar het land dringend nood aan heeft om in alle sereniteit tal van prangen-problemen af te handelen.

Ofwel : haalt « neen » het en moeten de politieke partijen een grondig zelfonderzoek houden om uiteindelijk concreet gestalte te geven aan de echte institutionele verwachtingen van de bevolking. Zo wordt vermeden verder een weg te bewandelen die niet beantwoordt aan de wensen van de bevolking, wat op zich al een positief resultaat is.

De uitslag van de raadpleging kan dus van kapitaal belang zijn voor de toekomst van het land en het is ondenkbaar dat niet het advies van alle kiezers zou worden ingewonnen, of dat het stemresultaat door het begin van het hengelseizoen of door weersomstandigheden zou worden beïnvloed.

Comment interpréter les résultats de la consultation ?

Le premier chiffre à prendre en considération est évidemment le résultat global.

Mais on ne peut évidemment s'arrêter à cette lecture puisqu'elle pourrait porter en germe l'écrasement d'une minorité par la majorité. Or, un des principes vitaux d'une saine démocratie est précisément le respect des minorités, en veillant toutefois à ce qu'une minorité non significative ne finisse par imposer sa loi à une majorité imposante (exemple : importante majorité de « oui » dans deux régions et faible majorité de « non » dans la troisième).

Pour permettre aux responsables politiques d'interpréter les résultats de la consultation populaire correctement, en toute connaissance de cause, il convient donc que la méthode de dépouillement permette de connaître les résultats, non seulement globalement, mais aussi par région et par communauté.

Qui participe à la consultation populaire ?

Tout électeur peut évidemment participer à la consultation populaire. Mais le vote doit-il être pour autant obligatoire ?

Il ne s'agit certes pas ici d'élections et *a priori*, on peut imaginer d'abandonner le principe de l'obligation de vote.

Mais il n'en reste pas moins vrai que ce scrutin de consultation peut avoir des conséquences majeures pour le pays tout entier.

Ou bien : le « oui » l'emporte et on peut espérer que les responsables politiques, assurés désormais que le nouveau visage institutionnel du pays convient à la majorité de la population, ne seront plus tentés par l'incessante fuite en avant communautaire et par la malsaine surenchère observée en la matière au cours des dernières décennies; s'ensuit alors une paix communautaire et une stabilité politique dont le pays a un urgent besoin pour pouvoir régler dans la sérénité une quantité de problèmes urgents.

Ou bien : le « non » l'emporte et les partis politiques doivent entreprendre une remise en question en profondeur pour pouvoir aboutir à mettre en forme les véritables aspirations populaires en matière institutionnelle. On évitera d'aller plus avant dans une voie qui n'est pas conforme aux désirs des citoyens, ce qui est en soi un résultat bénéfique.

L'issue de la consultation risque donc d'être d'une importance capitale pour l'avenir du pays et il est impensable de ne pas recueillir l'avis de tous les électeurs ou que le scrutin soit influencé par l'ouverture de la pêche à la ligne ou la météo.

Het lijkt dus logisch de beginselen in acht te nemen die inzake verkiezingen in onze Grondwet ingeschreven staan. De deelneming aan de volksraadpleging moet bijgevolg verplicht zijn.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Veertig dagen na de bekendmaking van deze wet in het *Belgisch Staatsblad* worden alle, regelmatig op de kiezerslijsten voor de parlementsverkiezingen ingeschreven Belgen, opgeroepen om volgende vraag met « ja », « neen » of « geen mening » te beantwoorden :

« Stemt u in met het beginsel omschreven in artikel 1, eerste volzin, van de nieuwe Grondwet : België is een federale staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten ? »

Deze volksraadpleging heeft geen opheffing van bestaande bepalingen tot gevolg.

Art. 2

De wettelijke bepalingen betreffende de kiezers, de kiescolleges, de oproeping van de kiezers, de kiesverrichtingen, de straffen en de sanctie op de stemplicht zijn van toepassing op deze volksraadpleging.

De kandidaten voor de op 24 november 1991 gehouden verkiezingen van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers kunnen per lijst en per bureau een getuige en een plaatsvervangend getuige aanwijzen om de kiesverrichtingen, de inzameling van de stembiljetten en de stemopneming bij te wonen.

De stemmen worden geteld in de hoofdplaats van het kiesarrondissement, zoals vastgesteld voor de verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Art. 3

De Raad van State beslist in algemene vergadering over de klachten met betrekking tot onregelmatigheden die bij de met de volksraadpleging verband houdende verrichtingen zijn begaan.

De beslissing moet worden genomen binnen dertig dagen.

Il nous semble donc cohérent de suivre les principes inscrits dans notre Constitution en matière d'élections. La participation à la consultation populaire sera donc obligatoire.

J.-P. VISEUR

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Dans les quarante jours de la publication de la présente loi au *Moniteur belge*, tous les Belges régulièrement inscrits sur les listes électorales établies pour les élections législatives seront appelés à répondre par « oui », par « non » ou par « sans opinion » à la question suivante :

« Approuvez-vous le principe énoncé par la première phrase de l'article premier de la nouvelle Constitution : la Belgique est un Etat fédéral qui se compose de communautés et de régions ? »

Cette consultation populaire n'a aucune force abrogative.

Art. 2

Les dispositions légales relatives aux électeurs, aux collèges électoraux, à la convocation des électeurs, aux opérations électorales, aux pénalités et à la sanction de l'obligation du vote seront applicables à cette consultation.

Les candidats qui ont été présentés aux élections législatives du 24 novembre 1991 pour la Chambre des Représentants peuvent désigner un témoin effectif et un témoin suppléant par liste et par bureau, pour assister aux opérations de vote, de rassemblement des bulletins et de dépouillement.

Le dépouillement s'effectuera au chef-lieu de l'arrondissement électoral tel qu'il est déterminé pour l'élection des membres de la Chambre des Représentants.

Art. 3

Le Conseil d'Etat statue en assemblée générale sur les réclamations introduites contre les irrégularités des opérations de la consultation populaire.

La décision sera rendue dans les trente jours.

Art. 4

De Koning bepaalt de stemwijze, de vorm van het stembiljet en de wijze van stemopneming, daarbij in aanmerking nemend dat het mogelijk moet zijn de resultaten per gemeenschap en per gewest te bepalen, en neemt alle andere uitvoeringsmaatregelen die voor de toepassing van deze wet noodzakelijk zijn.

Art. 5

Het arrondissementshoofdbureau brengt de resultaten van de volksraadpleging ter kennis van de minister van Binnenlandse Zaken, die ze meedeelt aan de Koning, de Eerste Minister en de Wetgevende Kamers.

16 juni 1993.

Art. 4

Le Roi détermine le mode de votation, la forme du bulletin de vote, les modalités du dépouillement en tenant compte que les résultats doivent pouvoir être connus par région et par communauté et prend toutes autres mesures d'exécution nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 5

Les résultats de la consultation populaire seront transmis par le bureau principal de l'arrondissement au Ministre de l'Intérieur qui les communiquera au Roi, au Premier Ministre et aux Chambres législatives.

16 juin 1993.

J.-P. VISEUR