

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

18 MARS 1986

PROPOSITION DE DECLARATION

de révision des articles 26 et 27 de la
Constitution, et de révision de la Constitution
par l'insertion en son titre III
d'un ou de plusieurs articles
relatifs au référendum

(Déposée par M. Vermeiren)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition a pour objet de donner à la Constituante la marge de manœuvre appropriée, et la plus indiquée, en vue d'inscrire le référendum dans la Constitution, sous la forme d'un certain nombre de principes, tout en laissant au législateur le soin d'en régler l'application.

Dans la présente proposition, on entend par référendum la consultation obligatoire du corps électoral sur des problèmes vitaux et des projets parlementaires.

La notion de consultation populaire, qui désigne plutôt la procédure consistant à recueillir un avis facultatif du corps électoral, n'est pas visée par la présente proposition. Selon la doctrine et la jurisprudence parlementaire, qui partagent le même point de vue, une telle procédure peut être organisée par la loi (*cf.* Doc. Chambre (1949-1950)-n° 122).

En outre, dans l'esprit des auteurs du présent texte, celui-ci doit se lire corrélativement avec la proposition de déclaration de révision des articles 21 et 43 de la Constitution, tendant à organiser dans cette dernière une sorte d'initiative populaire par le biais du droit de pétition.

Par la voie du référendum, le citoyen est directement associé à la prise de décision, ce qui accroît sa confiance dans la politique.

Il s'agit aussi de l'un des moyens qui permettent à la population de mieux exprimer sa volonté. Par ailleurs, il est de fait, d'un point de vue démocratique, que l'instauration du référendum offre la garantie — pour ce qui est de certains domaines à définir préalablement — qu'aucune loi

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

18 MAART 1986

VOORSTEL VAN VERKLARING

tot herziening van de artikelen 26 en 27 van
de Grondwet, en tot herziening van de
Grondwet door invoeging in titel III van
de Grondwet, van een of meer artikelen
betreffende het referendum

(Ingediend door de heer Vermeiren)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Uitgangspunt van het onderhavige voorstel is, de gepaste en de meest dienstige ruimte te verschaffen aan de Constituante om het referendum in de Grondwet, bij wijze van een aantal beginselen, te regelen en daarbij aan de wetgever de zorg over te laten om de toepassing ervan uit te werken.

Met de term « referendum » wordt in dit voorstel bedoeld het verplicht raadplegen van het kiezerskorps over vitale problemen en parlementaire projecten.

De « volksraadpleging », die eerder de term is die dient aangewend te worden voor « het vragen van een vrijblijvend advies aan het kiezerskorps », wordt in dit voorstel niet beoogd. De rechtsleer en de parlementaire rechtspraak in het verleden zijn het erover eens dat een dergelijk procédé bij wet kan worden ingericht (*cf.* Gedr. St. Kamer (1949-1950)-n° 122).

Bovendien is het zo dat, in de geest van de stellers van deze tekst, dit voorstel moet gelezen worden in samenhang met het voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 21 en 43 van de Grondwet, met het oog op het organiseren, in de Grondwet, van een soort volksinitiatief, via het petitieright.

Door het referendum wordt de burger rechtstreeks bij de besluitvorming betrokken, wat het vertrouwen in de politiek verhoogt.

Het is tevens één van de middelen om de wil van de bevolking beter tot zijn recht te laten komen. Bovendien is het zo dat, vanuit democratisch oogpunt, een waarborg wordt gecreëerd, dat — op bepaalde nader en vooraf te omschrijven domeinen — geen wet wordt ingevoerd die

ne sera votée qui aille à l'encontre des desiderata de la majorité de la population; il est en effet indéniable qu'à certains moments, la volonté d'une majorité parlementaire éphémère et accidentelle peut être incompatible avec celle d'une majorité significative du corps électoral, ou même lui être contraire.

Au demeurant, il faut bien constater que, dans certains domaines ou certaines matières que l'on considère comme vitaux pour la société, aussi bien le système électoral existant que l'absence d'un parlement de législature et le pouvoir illimité — budgétairement parlant — du législateur en matière de dépenses font que la prise de décision politique s'opère sous la pression éphémère qu'une majorité accidentelle exerce sur une minorité accidentelle, ce qui ne manque pas d'avoir de sérieuses conséquences à long terme.

Ce qui précède doit susciter quelques réflexions sur l'élément essentiel d'une procédure de référendum — ce dernier étant la consultation obligatoire du corps électoral —, à savoir l'importance ou l'ampleur du « droit d'évocation » dont le peuple dispose incontestablement dans le cadre d'une telle procédure.

Celle-ci, qui fait partie du droit public, peut, en principe, s'orienter dans deux sens, ou correspondre à deux options.

La première, la plus classique, est que l'avis du corps électoral consulté est, sans plus, définitif et décisif.

La deuxième option, moins mise en évidence jusqu'à présent, est qu'un avis du corps électoral consulté n'acquiescerait de caractère définitif pour le règlement du problème concret que si le législateur ne prenait tout de même pas, à une majorité autre qu'ordinaire et dans un délai à fixer, la décision contestée par le référendum. Dans le cadre de cette dernière option, il va de soi que cette majorité spéciale devrait être déterminée de façon telle qu'en l'espèce, aucun vote « communautaire » ne puisse faire obstacle à ce type de décision; la définition de cette majorité spéciale dépendra aussi du point de vue qu'adoptera le constituant au sujet de la répartition future des tâches entre la Chambre et le Sénat. En résumé, cette majorité spéciale — des deux tiers par exemple — devra être fixée de manière globale, avec adoption éventuelle d'un correctif géographique.

Dans cet ordre d'idées, il est quasi évident que, sous peine d'instaurer des procédures de décision lourdes et inefficaces, seuls les travaux de la Chambre compétente pour la matière contestée pourront être entravés par la décision issue du référendum.

Ce qui précède — et surtout la deuxième option — présente dès lors une double garantie :

1. Un renforcement de la démocratie, par l'extension de la participation de l'électeur à la décision ultime;

2. Le maintien — mais avec un plus grand nombre de garanties quant à la représentativité du législateur dans sa politique — de notre démocratie parlementaire, qui a maintenant 120 ans, et de notre mentalité parlementaire spécifique, sur lesquelles les détracteurs du « référendum » se basent pour rejeter sans plus pareille procédure.

Dans le contexte de ces options, il convient évidemment de définir les matières pour lesquelles il y a lieu de recourir à un référendum susceptible d'influencer la prise de décision, ainsi que les conditions dans lesquelles soit la Chambre législative concernée, soit le corps électoral peuvent se servir de l'instrument du référendum.

zou indruiſen tegen de wens en van de meerderheid van de bevolking; het is immers niet te ontkennen dat, op een bepaald tijdstip, de wens van een kortstondige en toevallige parlementaire meerderheid niet noodzakelijk meer in overeenstemming te brengen is en zelfs strijdig kan zijn met een betekenisvolle meerderheid van het kiezerskorps.

Bovendien kan men ook niet ontkomen aan de vaststelling dat de politieke besluitvorming in bepaalde, als vitaal ervaren maatschappelijke domeinen of materies omwille van het bestaande kiesstelsel, omwille van het niet-bestaan van een legislatuurparlement, omwille van het niet-bestaan van beperkingen — onder budgettair oogpunt — op de uitgavemacht van de wetgever, verloopt onder de « kortstondige » druk — maar met evident ingrijpende gevolgen op lange termijn — van een toevallige meerderheid tegen de « toevallige » minderheid.

Wat voorafgaat moet leiden tot enige bedenkingen over het sluitstuk van een procedure van referendum — zijnde de verplichte raadpleging van het kiezerskorps — met name de graad of intensiteit van het zgn. « evocatierecht » dat het volk — via een referendum — onbetwistbaar heeft.

Binnen het publiekrechtelijk procédé van het referendum, kunnen in beginsel twee wegen worden bewandeld, of twee opties worden genomen.

De eerste, de meest klassieke, is dat de uitspraak van het geraadpleegde kiezerskorps zonder meer definitief en beslissend is.

De tweede, de tot nog toe minder benadrukte optie, is dat een uitspraak van het geraadpleegde kiezerskorps slechts definitief zou zijn voor de beslechting van het concrete vraagstuk indien de wetgever, maar ditmaal met een andere dan gewone meerderheid, niet binnen een te bepalen termijn toch het door het referendum betwiste besluit zou nemen. In deze laatste optie spreekt het vanzelf dat die bijzondere meerderheid derwijze zou moeten bepaald worden dat ter zake geen « communautaire » stemmen deze vorm van besluitvorming mogen doorkruisen; het bepalen van die « bijzondere meerderheid » zal ook afhangen van de zienswijze van de grondwetgever over de toekomstige taakverdeling tussen Kamer en Senaat. Samenleving zal die bijzondere meerderheid van bijvoorbeeld twee derde globaal moeten bepaald worden, met eventueel de invoering van een geografisch correctief.

In dat verband is het bijna vanzelfsprekend — op gevaar af loodzware en inefficiënte procedures van besluitvorming in het leven te roepen — dat alleen die Kamer door referendumbeslissing kan doorkruist worden in haar werkzaamheden, die m.b.t. de betwiste materie bevoegd is.

Wat voorafgaat — vooral de tweede optie — maakt derhalve een dubbele waarborg uit :

1. Een versterking van de democratie door amplificatie van het medezeggenschap van de kiezer in de ultieme besluitvorming;

2. Het behoud — maar met meer ingebouwde veiligheids inzake de representativiteit van de wetgevers in hun beleid — van onze nu 120 jaar oude, parlementaire democratie, van onze eigengeaarde parlementaire mentaliteit, waarop de tegenstanders van een « referendum » steunen om dergelijk procédé te verwerpen zonder meer.

Op wat voorafgaat moet vanzelfsprekend betrokken worden « de omschrijving van de materies waarvoor een in de besluitvorming interveniërend referendum moet aangewend worden », alsmede de bepaling van de voorwaarden waaronder hetzij de betrokken Wetgevende Kamer hetzij het kiezerskorps, het instrument van het referendum kunnen hanteren.

En ce qui concerne les matières sociales — domaine où se manifestent généralement les options politiques — il faut d'abord dégager un consensus — au sein de la Constituante et à la majorité requise par la Constitution — sur la question de savoir quelles matières ne pourront pas être soumises à un référendum, pour des raisons ayant trait au fonctionnement vital de notre démocratie.

C'est ainsi que toutes les activités législatives liées à la répartition des compétences entre les Régions ou au règlement des conflits d'intérêts entre celles-ci ne pourront faire l'objet d'un référendum au sens de la présente proposition.

En outre, il faudra décider — plus particulièrement dans l'optique d'une convergence avec les travaux futurs de la Constituante en vue d'insérer dans la Constitution une disposition nouvelle relative aux compétences exclusivement nationales — quelles mesures législatives devront obligatoirement être soumises à un référendum.

En marge de cette question — qui est essentiellement un problème de qualification — il faut, lorsque l'on parle de référendum, poser la question de savoir s'il est souhaitable d'instaurer cette procédure pour ce qui est de la révision de la Constitution. Par ailleurs, toujours dans cet ordre d'idées, il y a lieu de se demander si une telle procédure ne serait pas indiquée au cas où un acte législatif dépasserait manifestement les limites du budget adopté par ces mêmes assemblées législatives, pour ce qui est de ses répercussions financières.

Il ressort de ces diverses considérations qu'il convient, dans le cadre de la présente proposition de déclaration de révision, de laisser de larges pouvoirs à la Constituante.

Enfin — comme on l'a déjà souligné — il est important de définir les conditions dans lesquelles un référendum doit être rendu obligatoire, compte tenu particulièrement de sa nécessaire représentativité.

A cet égard, le constituant devra être chargé d'une mission précise, qui sera de déterminer quels devront être le nombre d'électeurs et la répartition géographique qui rendent la procédure du référendum obligatoire.

En raison des lignes de force exposées ci-avant, il s'avère nécessaire de soumettre les articles 26 et 27 de la Constitution à révision, nonobstant le fait que les dispositions précitées ont déjà été déclarées sujettes à révision par la préconstituante de 1981, déclaration actuellement en vigueur. En effet, celle-ci visait à adapter ces dispositions à la réforme de l'Etat élaborée en 1980, ainsi qu'à redistribuer et redéfinir en conséquence les tâches des deux Chambres législatives.

Etant donné que l'introduction d'une procédure de référendum dans la Constitution représente une innovation dans le cadre de notre tradition constitutionnelle, il était indispensable d'accorder à la Constituante une certaine marge de manœuvre pour lui permettre d'inscrire dans notre loi fondamentale les dispositions nouvelles qui s'imposent.

Wat de maatschappelijke domeinen betreft — waarin doorgaans het politieke beleid zich manifesteert — moet vooraf een consensus worden gevonden — binnen de Constituante en met de in de Grondwet vereiste meerderheid — over de vraag welke materies niet onderworpen kunnen worden aan een referendum, om «redenen die verband houden met de vitale werking van onze democratie».

Zo zullen al de wetgevende activiteiten inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de deelgebieden, of de regeling van belangenconflicten tussen de deelgebieden, niet in aanmerking kunnen komen voor het houden van een referendum in de betekenis van het onderhavige voorstel.

Verder zal dienen uitgemaakt te worden — en dan meer bepaald in het licht van een congruentie met wat door de Constituante nog moet verricht worden in verband met de invoering in de Grondwet van een nieuwe bepaling betreffende de exclusief nationale bevoegdheden — over welke wetgevende maatregelen een referendum verplicht dient te worden gesteld.

In de rand van deze vraag — in wezen een probleem van kwalificatie — moet ook — als men van referendum spreekt — de vraag gesteld worden, naar de wenselijkheid van het procédé van referendum inzake de herziening van de Grondwet. Ook nog dient in dit verband overwogen te worden of een referendumprocedure niet aangewezen zou zijn ingeval een wetgevende akte op manifeste wijze de door hetzelfde Parlement goedgekeurde begroting kennelijk overschrijdt, wat de financiële gevolgen ervan betreft.

Uit wat voorafgaat blijkt dus dat in het kader van dit voorstel tot verklaring, aan de Constituante een ruime bevoegdheid moet worden overgelaten.

Tenslotte — zoals hiervoren reeds werd aangestipt — is het belangrijk de voorwaarden te schetsen, binnen welke een referendum verplicht moet worden gesteld, meer bepaald vanuit de bezorgdheid om het representatief karakter ervan.

Hieromtrent zal de grondwetgever dienen belast te worden met een precieze opdracht: te bepalen welk het aantal kiezers, welke de geografische spreiding moet zijn ten einde het procédé van referendum op verplichte wijze in werking te stellen.

Omwille van de hierboven geschetste krachtlijnen, blijkt het noodzakelijk, de artikelen 26 en 27 van de Grondwet vatbaar te verklaren voor herziening, niettegenstaande het feit dat voormelde bepalingen, krachtens de op heden van kracht zijnde verklaring van de preconstituante van 1981, reeds voor herziening vatbaar zijn gesteld. Immers, dit laatste is geschied met het oog op de aanpassing van deze bepalingen aan de in 1980 tot stand gekomen Staatshervorming en met het oog op de daaruit voortvloeiende herverdeling en herdefinitie van de taken van de beide wetgevendes Kamers.

Gelet op het feit dat invoeren van een procédé van referendum in de Grondwet, een vernieuwing betekent binnen onze grondwettelijke traditie, was het onontbeerlijk in ruimte te voorzien ten voordele van de Constituante, om de noodzakelijke nieuwe bepalingen in onze fundamentele wet in te passen.

F. VERMEIREN

PROPOSITION DE DECLARATION

« Il y a lieu à révision des articles 26 et 27 de la Constitution en vue d'y inscrire les principes régissant l'organisation du référendum. »

17 février 1986.

VOORSTEL VAN VERKLARING

« Er is reden tot herziening van de artikelen 26 en 27 van de Grondwet ten einde te voorzien in de beginselen houdende regeling van een referendum. »

17 februari 1986.

F. VERMEIREN
