

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

27 MARS 1997

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision du titre III afin d'y insérer des dispositions nouvelles relatives au référendum de la Constitution

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 74 du 12 avril 1995)

**PROPOSITION
DE M. BOUTMANS ET CONSORTS**

Proposition de texte portant révision du titre III de la Constitution en complétant l'article 36 par un deuxième et troisième alinéa.

DÉVELOPPEMENTS

La grave crise de confiance de ces derniers mois appelle de profondes réformes. Seules une nouvelle culture politique ainsi qu'une démocratisation et une modernisation poussées du système politique peuvent rétablir la confiance dans les institutions de notre pays.

L'une des principales causes de l'apathie politique qui sévit depuis des années doit être cherchée dans le manque de participation du citoyen. Une démocratie purement représentative ne peut pas suffisamment répondre à ce besoin accru de participation. En effet, depuis quelques décennies, notre société s'est profondément transformée. Ses membres sont devenus plus adultes, ils bénéficient d'une meilleure

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

27 MAART 1997

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van titel III van de Grondwet om nieuwe bepalingen in te voegen betreffende het referendum

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 74 van 12 april 1995)

**VOORSTEL
VAN DE HEER BOUTMANS c.s.**

Voorstel van teksthoudende herziening van titel III van de Grondwet, door de aanvulling van artikel 36 met een tweede en derde lid.

TOELICHTING

De diepe vertrouwenscrisis van de jongste maanden vraagt om grondige hervormingen. Alleen een nieuwe politieke cultuur en een doorgedreven democratisering en modernisering van het politieke bestel kunnen het vertrouwen in de instellingen van ons land herstellen.

Een van de hoofdoorzaken van de reeds jaren woekerende politieke apatie dient gezocht te worden in het gebrek aan inspraak van de burger. Een louter representatieve democratie kan onvoldoende tegemoetkomen aan deze grotere behoefte aan inspraak. Onze samenleving is de jongste decennia immers grondig veranderd. De mensen zijn mondiger geworden, beter geschoold en beter geïnformeerd. Door de

formation et sont mieux informés. Grâce aux médias et à l'émancipation culturelle et sociale, le fossé séparant en matière de savoir, une large partie de la population et l'élite politique s'est sensiblement réduit, pour ne pas dire comblé.

Pour permettre au citoyen de participer véritablement à la politique, il convient de compléter la démocratie représentative et de l'enrichir par des systèmes de démocratie directe.

Il va de soi que la démocratie directe ne remplace pas la démocratie représentative. Elle complète celle-ci et force les hommes politiques à examiner et écouter plus attentivement les aspirations d'autrui. Elle procure à une population de plus en plus mûre l'exutoire qui lui permet d'exprimer son opinion et ses désirs. Du fait que les hommes politiques s'engagent à tenir compte du résultat des référendums, ils respectent davantage la population, laquelle éprouvera à son tour un plus grand respect à leur égard. L'instauration du référendum obligatoire peut donc contribuer à trouver un nouvel équilibre entre deux formes de processus décisionnel démocratique et, simultanément, rétablir la confiance dans les institutions démocratiques.

L'un des principaux instruments de la démocratie directe est le référendum obligatoire. Un tel référendum peut être appliqué de deux façons différentes. Deux formes retiennent l'attention.

La première donne aux citoyens le droit de se prononcer par référendum sur des lois et décrets et éventuellement de les rejeter. Cette méthode de consultation populaire revêt une grande importance dans la discussion actuelle sur la rénovation politique. En effet, dès lors que les représentants sauront que toute loi qu'ils adoptent au Parlement est susceptible d'être révoquée, une nouvelle et importante forme de contrôle de l'attitude de ces hommes politiques se fera jour. C'est précisément ce à quoi vise la rénovation politique.

Pour des raisons pratiques, il convient d'introduire ici des seuils (par exemple, la réunion de 200 000 signatures), de manière à ne pas envoyer les citoyens aux urnes à tout propos.

Une seconde forme de consultation populaire accorde aux citoyens le droit d'initiative législative («l'initiative populaire générale» en Suisse). Ici aussi, l'introduction de seuils s'impose pour des raisons pratiques, de manière à ne pas augmenter exagérément la fréquence des référendums et pour éviter que des référendums trop fréquents n'incitent les gens à rester chez eux.

Cette seconde méthode de consultation populaire génère toutefois des problèmes particuliers. Ainsi, il faut introduire un filtre qui fait en sorte que les

media, de culturele en sociale ontvoogding is de kenniskloof tussen een belangrijk deel van de bevolking en de politieke elite gevoelig verminderd, zoniet weggewerkt.

Teneinde de burger op een daadwerkelijke manier te laten participeren aan het beleid, dient de representatieve democratie aangevuld en verrijkt te worden met systemen van directe democratie.

Het spreekt vanzelf dat de directe democratie de representatieve democratie niet vervangt. Ze vult deze laatste aan en dwingt de politici meer oog en oor te hebben voor de verzuchtingen van de mensen. Ze geeft aan een steeds meer mondige bevolking een uitlaatklep om haar visie en haar verlangens uit te drukken. Door het feit dat de politici zich binden aan de uitslag van de referenda brengen ze meer respect op voor de bevolking en zal de bevolking op haar beurt meer respect opbrengen voor de politici. De invoering van het bindend referendum kan er dan ook toe bijdragen een nieuw evenwicht te vinden tussen twee vormen van democratische besluitvorming en tegelijk het vertrouwen herstellen in de democratische instellingen.

Een van de voornaamste instrumenten van directe democratie is het bindend referendum. Zo'n bindend referendum kan op verschillende manieren toegepast worden. Twee vormen verdienen aandacht.

Een eerste geeft aan de burgers het recht zich in een referendum uit te spreken over wetten en decreten, en deze eventueel te verwerpen. Deze methode van volksraadpleging is van grote betekenis in de huidige discussie rond politieke vernieuwing. Immers, wanneer de vertegenwoordigers weten dat elke wet die ze in het Parlement aannemen kan worden herroepen, ontstaat een nieuwe en belangrijke controle op het gedrag van deze politici. Dit is precies wat politieke vernieuwing beoogt.

Om praktische redenen moeten hier wel drempels worden ingebouwd (bijvoorbeeld, het verzamelen van 200 000 handtekeningen), zodat de burgers niet om de haverklap naar het stemhokje worden gestuurd.

Een tweede vorm van volksraadpleging geeft aan de burgers het recht op wetgevend initiatief («L'initiative populaire générale» in Zwitserland). Ook hier weer moeten om praktische redenen drempels worden ingebouwd om de frequentie van de referenda niet al te veel op te drijven en om te vermijden dat al te frequente referenda de mensen ertoe aanzetten thuis te blijven.

Deze tweede methode van volksraadpleging doet wel bijzondere problemen rijzen. Zo moet er een filter worden ingebouwd die er voor zorgt dat de

projets proposés répondent à un certain nombre d'exigences formelles. De même, les questions soumises aux électeurs par la voie du référendum ne peuvent pas être contraires notamment à l'ordre public et au droit international. En Suisse, cette fonction de filtre a été assurée jusqu'à présent par le Parlement fédéral. Dans le cadre de la révision de la Constitution, on a toutefois formulé des propositions visant à transférer cette fonction au Tribunal fédéral. En Belgique, ce rôle peut très bien être dévolu à la Cour d'arbitrage.

Les deux formes de référendum peuvent, en principe, être appliquées à tous les niveaux de pouvoir. La présente proposition vise à instaurer la possibilité d'organiser un référendum décisionnel au niveau fédéral.

Elle octroie le droit d'initiative en matière de référendum à un groupe de personnes plus large que les seuls électeurs, et ce par analogie avec les dispositions en vigueur en ce qui concerne le droit de pétition. Un certain nombre de personnes à prévoir par la loi, âgées de quinze ans accomplis et ayant leur domicile en Belgique, peuvent provoquer un référendum.

La Cour d'arbitrage veillera, lors de la formulation de la question soumise au référendum, au respect des normes juridiques supérieures, telles que la Convention internationale des droits de l'homme, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 36 de la Constitution est complété par un deuxième et un troisième alinéa, rédigés comme suit:

«À l'initiative d'un nombre, prévu par la loi, de personnes âgées de quinze ans accomplis et ayant leur domicile en Belgique, la Cour d'arbitrage organise un référendum décisionnel.

La loi fixe les modalités d'organisation de ce référendum.»

voorgestelde projecten beantwoorden aan een aantal formele vereisten. Zo mogen de vragen die via het referendum worden voorgelegd aan de kiezers niet strijdig zijn met onder meer de openbare orde en het internationaal recht. In Zwitserland werd deze filterfunctie tot nu toe waargenomen door het federale parlement. In het kader van de grondwetsherziening werden er echter voorstellen geformuleerd om deze functie over te dragen aan het Federaal Hof (*Tribunal fédéral*). In België kan men deze functie het best toevertrouwen aan het Arbitragehof.

De twee vormen van referenda kunnen in principe op alle bestuursniveaus worden toegepast. Dit voorstel wil op het federale niveau de mogelijkheid van het organiseren van een beslissingsreferendum invoeren.

Het initiatiefrecht voor het referendum wordt in dit wetsvoorstel toegekend aan een ruimere groep personen dan uitsluitend de kiezers, dit naar analogie met de geldende bepalingen in verband met het petitie recht. Een bij wet te bepalen aantal personen, die de volle leeftijd van vijftien jaar hebben bereikt en die hun woonplaats in België hebben kunnen een referendum uitlokken.

Het Arbitragehof zal bij de formulering van de referendumvraag waken over het respecteren van de hogere rechtsnormen zoals onder andere het Internationaal Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationale Verdrag betreffende de burgerlijke en politieke rechten.

Eddy BOUTMANS.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 36 van de Grondwet wordt aangevuld met een tweede en een derde lid, luidende:

«Op initiatief van een bij de wet bepaald aantal personen, die de volle leeftijd van vijftien jaar hebben bereikt en die hun woonplaats hebben in België, schrijft het Arbitragehof een beslissingsreferendum uit.

De wet bepaalt de nadere regels met betrekking tot en de wijze van organisatie van dit referendum.»

Eddy BOUTMANS.
Guy VERHOFSTADT.
Bert ANCIAUX.
Hugo COVELIERS.
Jan LOONES.