

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1995-1996

14 MAART 1996

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)*

**TEKST VOORGESTELD DOOR
DE HEER JONCKHEER c.s.**

**Herziening van titel III van de Grondwet
ten einde artikel 34 aan te vullen met nieuwe
bepalingen betreffende het referendum
over de goedkeuring van internationale
verdragen en wetten die in een soevereiniteits-
overdracht voorzien**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1995-1996

14 MARS 1996

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision du titre III de la Constitution,
en vue d'y insérer des dispositions
nouvelles relatives au référendum**

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

**TEXTE PROPOSÉ PAR
M. JONCKHEER ET CONSORTS**

**Révision du titre III de la Constitution
en vue de compléter l'article 34 par des
dispositions nouvelles relatives au
référendum en matière d'approbation de
traités internationaux et de lois réalisant
des transferts de souveraineté**

TOELICHTING

Het Parlement heeft de laatste jaren reeds meermaals de gelegenheid gekregen om te discussiëren over verschillende wetsvoorstellen tot organisatie van volksraadplegingen of voorstellen van grondwetsherziening tot invoering van het wetgevend referendum in onze Grondwet. (1) Een recent verslag van de Senaat maakt melding van 53 voorstellen in Kamer en Senaat ingediend sinds 1958! De kwestie is dus niet nieuw.

Ons voorstel tot herziening van de Grondwet steunt vanzelfsprekend op de kennis verworven tijdens de parlementaire debatten en op een belangrijk advies van de Raad van State, dat reeds een tiental jaar oud is. (2) Het sluit bovendien aan bij de op 7 april 1995 aangenomen verklaring tot herziening waarin Titel III van de Grondwet voor herziening vatbaar wordt verklaard «om nieuwe bepalingen in te voegen betreffende het referendum». Maar het nieuwe van ons voorstel tot grondwetsherziening ten opzichte van de vroegere besprekingen ligt in de categorie van normen waarover een referendum gehouden kan worden.

Ons voorstel beoogt namelijk de nieuwe bepalingen bedoeld in de verklaringen tot herziening in te voegen in artikel 34 van de Grondwet. Het is de bedoeling de organisatie van referenda mogelijk te maken voor het goedkeuren van internationale verdragen en van wetten die in een soevereiniteitsoverdracht voorzien. Deze zienswijze is origineel omdat de vroegere voorstellen, die jammer genoeg

(1) Tijdens de laatste grondwetsherziening hebben zowel in de Kamer als in de Senaat debatten plaatsgevonden op basis van verschillende voorstellen tot invoering van het wetgevend referendum in onze Grondwet. Het ging om de voorstellen van de heren Gol, Duquesne en Michel (*Gedr. St.*, Kamer, 1991-1992, nr. 571/1 tot 3), van de heer Verhofstadt (*Gedr. St.*, Kamer, 1991-1992, nr. 581/1 en van de heren de Donnée en Foret, *Gedr. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 100-15/1 en 3).

(2) Advies van de Raad van State uitgebracht op 15 mei 1985 (*Gedr. St.*, Kamer, 1984-1985, nr. 783/2) betreffende:

— Een wetsvoorstel tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten, ingediend door de heer Dierickx (*Gedr. St.*, Kamer, 1983-1984, nr. 783/1);

— Een wetsvoorstel tot instelling van het referendum op initiatief van het volk, ingediend door de heren Deleuze en Daras (*Gedr. St.*, Kamer, 1982-1983, nr. 429/1 en 2);

— Een wetsvoorstel waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven, ingediend door de heer Mundeleer (*Gedr. St.*, Kamer, 1981-1982, nr. 49/1);

— Een wetsvoorstel tot organisatie van volksraadplegingen of referenda, ingediend door de heren Deroubaix, Hendrick en Delahaye (*Gedr. St.*, Kamer, 1983-1984, nr. 813/1);

— Een wetsvoorstel tot instelling van het referendum, ingediend door de heren Michel en Henrion (*Gedr. St.*, Kamer, 1983-1984, nr. 578/1).

DÉVELOPPEMENTS

Le Parlement a déjà eu l'occasion de débattre à plusieurs reprises ces dernières années de diverses propositions de loi visant à l'organisation de consultation populaire ou de révision de la Constitution introduisant le référendum législatif dans notre loi fondamentale (1). Un récent rapport du Sénat fait état de 53 propositions déposées à la Chambre et au Sénat depuis 1958! C'est dire que la question n'est pas neuve.

Notre proposition de révision de la Constitution s'appuie évidemment sur l'acquis des débats parlementaires ainsi que sur un important avis du Conseil d'État déjà vieux d'une dizaine d'années (2). Elle s'inscrit en outre dans le cadre de la déclaration de révision adoptée le 7 avril 1995 qui soumet à révision le titre III de la Constitution, «en vue d'y insérer des dispositions nouvelles relatives au référendum». Mais, par rapport aux discussions antérieures, notre proposition de révision de la Constitution est novatrice par le champ normatif qu'il est envisagé de soumettre à la possibilité du référendum.

Notre proposition vise en effet à insérer les dispositions nouvelles envisagées par la déclaration de révision, au sein de l'article 34 de la Constitution. Il s'agit ainsi de rendre possible l'organisation de référendums en matière d'approbation de traités internationaux et de lois réalisant des transferts de souveraineté. Cette approche est originale dans la mesure où les précédentes propositions, malheureusement toujours rejetées,

(1) Lors de la dernière réforme constitutionnelle, un débat a eu lieu tant à la Chambre qu'au Sénat à partir de plusieurs propositions visant à introduire le référendum législatif dans notre Constitution. Il s'agissait de la proposition de MM. Gol, Duquesne et Michel (*Doc. Parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 571/1 à 3), de celle de M. Verhofstadt (*Doc. Parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 581/1), et de celle de MM. De Donnée et Foret (*Doc. Parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-15/1 et 3).

(2) Avis du Conseil d'État rendu le 15 mai 1985 (*Doc. Parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 783/2) concernant:

— une proposition de loi «instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière», déposée par M. Dierickx (*Doc. Parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 783/1);

— une proposition de loi «visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire», déposée par MM. Deleuze et Daras (*Doc. Parl.*, Chambre, 1982-1983, n° 429/1 et 2);

— une proposition de loi «érigeant la consultation populaire en institution», déposée par M. Mundeleer (*Doc. Parl.*, Chambre, 1981-1982, n° 49/1);

— une proposition de loi «organisant les consultations de la population ou référendums», déposée par MM. Deroubaix, Hendrick et Delahaye (*Doc. Parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 813/1);

— une proposition de loi «instituant la consultation populaire», déposée par MM. Michel et Henrion (*Doc. Parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 578/1).

altijd verworpen zijn, de problematiek van het referendum nooit uit dit — weliswaar bijzondere maar op zijn minst aantrekkelijke — oogpunt hadden benaderd.

In feite moeten de wetteksten die aan het referendum onderworpen kunnen worden, tot een van de volgende drie categorieën behoren:

1^o de wetten houdende instemming met een verdrag dat ertoe strekt de uitoefening van bepaalde bevoegdheden op te dragen aan volkenrechtelijke instellingen;

2^o de wetten die zelf ertoe strekken de uitoefening van bepaalde bevoegdheden op te dragen aan volkenrechtelijke instellingen;

3^o de wetten houdende instemming met een verdrag tot herziening van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen of met de verdragen en akten waarbij deze gewijzigd of aangevuld worden.

Recente voorbeelden die tot deze drie categorieën gerekend kunnen worden, zijn respectievelijk de G.A.T.T.-akkoorden, de wet betreffende de gerechtelijke samenwerking met het Internationaal Tribunaal voor voormalig Joegoslavië en het Internationaal Tribunaal voor Ruanda en het Verdrag van Maastricht. Deze bijzonder veelzeggende voorbeelden tonen aan dat ons voorstel betrekking heeft op zeer belangrijke onderwerpen die met de kern van 's lands soevereiniteit te maken hebben en de dagelijkse levensomstandigheden van onze medeburgers rechtstreeks aangaan.

*
* *

Vroeger zijn een reeks bezwaren geopperd tegen het houden van een referendum, maar de beperking die wij stellen op het onderwerp van het referendum, brengt een wezenlijke vernieuwing in de strekking van het debat(1). Zonder volledigheid te willen nastreven denken wij met name aan drie reeksen bezwaren die vaak aangevoerd worden:

- verzwakking van de rol die het parlement speelt;
- gevaar voor misbruik van het doel van het referendum;
- communautaire tegenstellingen.

A) In verband met de verzwakking van het stelsel van parlementaire democratie door de invoering van het referendum kan aangevoerd worden dat ons voorstel alleen betrekking heeft op de wetgevings-

(1) Het verslag van de Senaat (*Gedr. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 100-15/3^o) bevat een goede synthese van de voornaamste argumenten voor en tegen de toepassing van het referendum.

n'avaient jamais abordé la problématique du référendum sous cet angle, certes particulier, mais pour le moins attrayant.

En fait, les textes législatifs susceptibles d'être soumis à référendum doivent appartenir à l'une des trois catégories suivantes:

1^o les lois portant assentiment à un traité visant à attribuer l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public;

2^o les lois visant, par elles-mêmes, à attribuer l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public;

3^o les lois portant assentiment à un traité visant à réviser les traités instituant les Communautés européennes ou les traités et actes qui les ont modifiés ou complétés.

Comme exemples récents relevant de ces trois catégories, on peut citer, respectivement, les Accords du G.A.T.T., la loi relative à la coopération judiciaire avec le tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et le tribunal international pour le Rwanda, et le Traité de Maastricht. Ces exemples particulièrement significatifs montrent que les sujets susceptibles d'être concernés par notre proposition peuvent couvrir des matières très importantes allant au cœur de la souveraineté de l'État et touchant directement les conditions de vie quotidienne de nos concitoyens.

*
* *

Par rapport à certaines objections formulées précédemment à l'encontre de la pratique référendaire, la délimitation de l'objet du référendum que nous proposons ici renouvelle de façon substantielle les termes du débat(1). Sans être exhaustif, nous pensons notamment à trois catégories d'objections fréquemment avancées:

- l'amoindrissement du rôle du Parlement;
- les risques de détournement de l'objet du référendum;
- les clivages communautaires.

A) Par rapport à l'affaiblissement du système de démocratie parlementaire si la pratique référendaire était introduite, notre proposition vise uniquement les actes juridiques relevant de l'article 34 et de

(1) On trouvera dans le rapport du Sénat (*Doc. Parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 100-15/3^o) une bonne synthèse des principaux arguments en faveur et en défaveur de la pratique référendaire.

besluiten bedoeld in artikel 34 en artikel 168 van de Grondwet, namelijk die welke leiden tot soevereiniteitsoverdracht of tot wijziging van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen. Er zij opgemerkt dat de Wetgevende Kamers enkel kunnen instemmen met deze akten zonder enige mogelijkheid tot amendement. Ons voorstel zal de bevoegdheden van het Parlement dus niet in aanzienlijke mate beperken.

Inzake internationale betrekkingen en meer bepaald bij onderhandelingen over volkenrechtelijke verdragen zou het Parlement zich hoofdzakelijk tot taak moeten stellen zich zo ruim mogelijk te informeren en controle uit te oefenen op de uitvoerende macht die de onderhandelingen voert. In die geest is trouwens artikel 168 van de Grondwet opgevat voor wat de verdragen over de Europese Unie betreft. Uit politiek oogpunt achten wij het opportuun een positieve complementariteit in te stellen tussen enerzijds het parlementaire optreden dat tijdens de onderhandelingsfase van de verdragen niets van zijn betekenis verliest en anderzijds de mogelijkheid van directe democratie tijdens de beslissingsfase. De referenda in talrijke Europese landen leveren trouwens het bewijs van een dergelijke complementariteit (1).

Ten slotte dient opgemerkt dat de parlementsleden niet verkozen zijn om hun wetgevingsbevoegdheid uit handen te geven aan internationale instellingen. Het is dus logisch dat dergelijke soevereiniteitsoverdrachten ter goedkeuring voorgelegd kunnen worden aan degenen die hun het parlementair mandaat hebben toevertrouwd.

B) Een tweede reeks bezwaren tegen de invoering van het referendum beklemtoont het gevaar enerzijds dat de parlementaire meerderheid en de Regering een politieke afstraffing krijgt en anderzijds dat men zich tot een publieke opinie wendt die weinig op de hoogte is van de haar voorgelegde kwestie.

Bij het tot stand brengen van de verdragen oefent het Parlement in de praktijk zeer weinig controle uit, hetgeen te betreuren valt, en de Regering steunt op een automatische meerderheid in het Parlement. In

l'article 168 de la Constitution, c'est-à-dire ceux qui impliquent des transferts de souveraineté ou des modifications des traités instituant les Communautés européennes. Il faut rappeler que le rôle des Chambres législatives est ici strictement limité à un vote d'assentiment sans aucune possibilité d'amendement. Notre proposition n'est donc pas de nature à réduire de manière significative les pouvoirs du Parlement en ce domaine.

En matière de relations internationales et plus particulièrement lors de la négociation de conventions de droit international public, le rôle du Parlement devrait consister principalement en une pleine information et en un contrôle de l'exécutif lorsque celui-ci négocie. C'est d'ailleurs l'esprit de l'article 168 de la Constitution pour ce qui concerne les Traités sur l'Union européenne. Politiquement, il nous faut donc considérer l'opportunité d'une complémentarité positive entre d'une part l'activité parlementaire qui conserve tout son sens durant la phase de négociation des traités et d'autre part la possibilité d'un processus de démocratie directe lors de la phase décisive. Les pratiques référendaires dans de nombreux pays européens sont d'ailleurs là pour attester d'une telle complémentarité. (1)

Il faut souligner ensuite que les membres du Parlement n'ont pas été élus pour se dessaisir de leur pouvoir législatif au profit d'instances internationales. Il est donc logique que de tels transferts de souveraineté puissent être soumis à l'approbation de ceux qui leur ont confié leur mandat parlementaire.

B) Une deuxième catégorie d'objections à l'encontre de l'institution du référendum met en évidence, d'une part, le danger d'une sanction politique vis-à-vis de la majorité parlementaire et du Gouvernement, et d'autre part, le risque de s'adresser à une opinion publique peu au fait de la question soumise à son approbation.

Dans le domaine de l'élaboration des traités, en pratique, le contrôle parlementaire se fait fort peu, ce qui est regrettable, et le Gouvernement se repose sur une majorité parlementaire automatique. En ces

(1) Een vergelijkende analyse van de grondwetsbepalingen in de Lid-Staten van de Europese Unie is in dit opzicht interessant. Hieruit blijkt de zeer grote verscheidenheid. Door het onderwerp van het referendum te beperken vertoont ons voorstel verwantschap met de geldende bepalingen in Denemarken, waarvan de parlementaire werking vaak tot voorbeeld dient (artikel 20 van de Grondwet), en in Ierland (artikel 46 van de Grondwet). Als referentiewerken ter zake bestaan:

— Francis Delpérée (onder leiding van), *Référendums*, Éd. du CRISP, Brussel, 1985;
— Bibliotheek van het Parlement, *Referendum: keuze van artikels en teksten*, documentair dossier, nr. 14, december 1992;
— Sénat français, *Le référendum*, Les documents de travail du Sénat, Reeks vergelijkende wetgeving, nr. LC4, juni 1995.

(1) Une analyse comparée des dispositions constitutionnelles dans les États-membres de l'Union européenne est intéressante à cet égard. Elle montre la très grande diversité des situations. Par la délimitation de son champ, notre proposition s'apparente à des dispositions en vigueur au Danemark, souvent cité pour son modèle parlementaire (art. 20 de la Constitution), et en Irlande (art. 46 de la Constitution). On peut citer comme ouvrages de référence en la matière:

— Francis Delpérée (sous la direction de), *Référendums*, Éd. du CRISP, Bruxelles, 1985;
— Bibliothèque du Parlement, *Référendum: sélection d'articles et de textes*, Dossier documentaire, n° 14, décembre 1992;
— Sénat français, *Le référendum*, Les documents de travail du Sénat, série législation comparée, n° LC4, juin 1995.

deze aangelegenheden is er heden ten dage het reële probleem dat er vooraf weinig besprekingen plaatsvinden en er na het afronden van de onderhandelingen in feite geen politieke sanctie bestaat. Toch zou het Parlement op de hoogte moeten worden gehouden van het verloop van de onderhandelingen en zou het de kans moeten krijgen de uitvoerende macht te controleren vooraleer het tot instemming overgaat.

Indien de Grondwet in de mogelijkheid voorzag om een referendum te houden voor de akten die onder de artikelen 34 en 168 vallen, zou de instemming niet meer zo maar een formaliteit zijn. De democratiserende invloed van een eventueel referendum op intergouvernementele onderhandelingen en op de afloop daarvan mag dan ook niet onderschat worden. De stemming bij referendum zou vanzelfsprekend een politieke daad zijn en naar gelang van de resultaten zouden de voorstanders van het ja of het neen dan ook in het ongelijk worden gesteld. Maar is dat niet het kenmerk van een politieke democratie? Zo niet zou democratie niet meer dan een ijdel begrip zijn.

Het aldus afgebakende herzieningsvoorstel is natuurlijk ook ingegeven door de aanstaande herziening van de verdragen over de Europese Unie. Nu al weten wij dat een niet te verwaarlozen aantal Lid-Staten referenda zullen houden over de resultaten van de Intergouvernementele Conferentie. Er bestaat geen reden om de Belgische burgers niet evenzeer hun mening daarover te laten uitspreken.

Anderzijds stellen wij zowel in België als in andere landen vast dat al wie aan het economische en sociale leven deelneemt en ook talrijke verenigingen een zeer ruime belangstelling tonen voor de hervorming van de Europese verdragen. De parlementen organiseren openbare hoorzittingen waarop de woordvoerders van het maatschappelijk middenveld aan het woord komen om uiting te geven aan hun belangen, verwachtingen en bijzondere inzet ten aanzien van de fundamentele beleidskeuzes die voor ons liggen. De Belgische Regering heeft zelf beslist een grote informatiecampaignede op te zetten om de bevolking voor te lichten over hetgeen bij de hervorming van de verdragen op het spel staat, en over de resultaten van de onderhandelingen.

Deze positieve initiatieven zouden ertoe moeten bijdragen dat de publieke opinie correct geïnformeerd wordt. Het informeren van de burgers is trouwens een zeer belangrijke pedagogische plicht van de politieke wereld. De overheid is er dan ook voor verantwoordelijk dat de kiezers die zich bij referendum moeten uitspreken, hun stem met een grondige kennis van zaken uitbrengen. Uit voorbeelden in het buitenland is opnieuw gebleken dat het perfect mogelijk is deze uitdaging aan te gaan.

Het houden van een referendum op initiatief van de bevolking of op initiatief van het parlement vloeit logischerwijze voort uit deze informatie- en raadple-

matières, le problème réel aujourd'hui est donc qu'il y a peu de débats en amont et qu'il n'y a en fait pas de sanction politique une fois la négociation terminée, alors que le Parlement devrait être tenu informé du déroulement de celles-ci et devrait pouvoir contrôler l'exécutif avant d'avoir à donner son assentiment.

Si la possibilité de la tenue d'un référendum était introduite dans la Constitution pour les actes relevant des articles 34 et 168, l'assentiment ne serait plus une simple formalité. Il ne faut dès lors pas sous-estimer l'impact démocratiquement positif d'un éventuel référendum sur les négociations entre gouvernements et les conclusions de celles-ci. Il est évident que le vote référendaire serait un acte politique et qu'en conséquence, selon les résultats, les partisans du «oui» ou du «non» se trouveraient désavoués. Mais n'est-ce pas là une caractéristique de la vie démocratique et politique elle-même? Sinon la démocratie ne serait plus qu'un vain mot.

Ce projet de révision, tel que délimité ici, est évidemment inspiré aussi par la prochaine révision des Traités sur l'Union européenne. Dès à présent, nous savons qu'un nombre non négligeable d'États membres connaîtront des référendums sur les résultats de la Conférence intergouvernementale. Il n'y a pas de raison pour que les citoyens belges ne puissent pas, eux aussi, exprimer leur opinion à ce sujet.

Par ailleurs, nous pouvons constater l'attention très grande, en Belgique comme dans d'autres pays, portée par des acteurs économiques et sociaux et de nombreuses associations envers la réforme des Traités européens. Les Parlements organisent des auditions publiques qui révèlent les intérêts, les attentes et la mobilisation importante des acteurs de la société civile par rapport aux choix politiques essentiels qui doivent être faits. Le Gouvernement belge a lui-même décidé de l'organisation d'une vaste campagne d'information à destination de la population pour l'éclairer sur les enjeux de la réforme des Traités et sur les résultats des négociations.

Ces initiatives positives devraient contribuer au fait que l'opinion publique soit correctement informée. De manière générale, l'information des citoyens constitue d'ailleurs un devoir pédagogique essentiel du monde politique. Il est dès lors de la responsabilité des pouvoirs publics de faire en sorte que les électeurs appelés à se prononcer par référendum puissent émettre leur vote en parfaite connaissance de cause. A nouveau, les exemples étrangers ont montré que ce défi pouvait parfaitement être relevé.

La tenue d'un référendum d'initiative populaire ou d'initiative parlementaire serait l'aboutissement logique de ces procédures d'information et de consulta-

gingsprocedures en zou er sterk toe bijdragen dat de Europese of andere debatten niet meer beperkt blijven tot kringen van diplomaten en experts. De democratie kan er slechts wel bij varen.

C) Een derde reeks bezwaren tegen de invoering van het referendum in België heeft te maken met de bijzondere aard van de Belgische Staat. Als de resultaten van een referendum naar gelang van het Gewest verschillen, zou dit de communautaire betrekkingen kunnen bemoeilijken.

Door het onderwerp van het referendum in de zin zoals wij voorstellen te beperken, blijft dat gevaar volgens ons uiterst klein. Op de eerste plaats behoren internationale verdragen en wetten die een soevereiniteitsoverdracht tot stand brengen, niet *a priori* tot het domein van de betrekkingen tussen Gemeenschappen. Op de tweede plaats dient opgemerkt te worden dat de in artikel 34 beoogde verdragen in vele gevallen gemengde verdragen zijn en dat de gewesten gemeenschapsregeringen elk voor haar eigen bevoegdheden, dus op gelijke voet aan de onderhandelingen deelnemen. Het gevaar voor communautaire ontsparingen is dan ook uiterst klein.

*
* *

Wat de rechtsregels betreft, beoogt ons voorstel in de Grondwet een wetgevend referendum op te nemen, met verbindende kracht, op initiatief van de bevolking of van het parlement, voor de akten die onder artikel 34 of artikel 168 van de Grondwet vallen. Wij vermelden hierna de voornaamste kenmerken.

Het initiatief om de procedure van het referendum in werking te stellen komt toe hetzij aan een deel van het kiezerskorps, hetzij aan een deel van het parlement. Wat het initiatief van de bevolking betreft, dient de wet te bepalen hoeveel kiezers noodzakelijk zijn om de organisatie van een referendum uit te lokken. Een groep van 5 pct. van heel het kiezerskorps, dat is zowat 360 000 kiezers, zou een voldoende drempel kunnen vormen. Wat het initiatief van het parlement betreft, wordt het aantal parlementsleden in de voorgestelde tekst vastgesteld op een derde van de leden van elk van beide Kamers, namelijk 50 volksvertegenwoordigers en 24 senatoren. De wet zal overigens de nadere regels bepalen voor het houden van referenda en voor het toezicht daarop.

Wanneer de procedure van het referendum in werking wordt gesteld, wordt de wetgevende macht uitgeoefend door de Koning en het kiezerskorps. De Wetgevende Kamers verliezen dan ook de bevoegdheid om de betrokken wet aan te nemen ten gunste van het kiezerskorps. De kiezers stemmen dus in

tion, et contribuerait puissamment à faire en sorte que les débats européens ou autres ne soient plus limités à des cercles diplomatiques et d'experts. La démocratie ne peut qu'y gagner.

C) Une troisième catégorie d'objections invoquées pour s'opposer à l'introduction du référendum en Belgique, tient à la nature particulière de l'Etat belge. Des résultats différents de région à région, à l'occasion d'un référendum, pourraient contribuer à rendre plus difficiles les relations communautaires.

En délimitant le champ du référendum tel que nous le proposons ici, nous pensons ce risque minime. Premièrement, les traités internationaux et les lois réalisant des transferts de souveraineté ne relèvent pas *a priori* de l'ordre des relations entre communautés. Deuxièmement, dans la mesure où beaucoup des traités visés à l'article 34 sont des traités mixtes, il convient de se rappeler que les exécutifs régionaux et communautaires, chacun pour leurs compétences, participent sur pied d'égalité aux négociations. Le risque de dérapages communautaires s'en trouve dès lors particulièrement réduit.

*
* *

Sur le plan du droit, notre proposition vise à introduire dans la Constitution le référendum législatif, de décision normative, d'initiative populaire ou parlementaire pour les actes relevant de l'article 34 ou de l'article 168 de la Constitution. Détaillons ci-après ces caractéristiques essentielles.

Le droit d'initiative pour le déclenchement de la procédure référendaire appartient soit à une fraction du corps électoral, soit à une fraction du Parlement. En ce qui concerne l'initiative populaire, la loi déterminera la proportion d'électeurs nécessaire pour provoquer l'organisation d'un référendum. Une fraction de 5 pour-cent de l'ensemble du corps électoral, soit quelques 360 000 électeurs, pourrait constituer un seuil suffisant. En ce qui concerne l'initiative parlementaire, le texte proposé fixe la proportion à un tiers des membres de chacune des deux Chambres, soit 50 députés et 24 sénateurs. La loi déterminera par ailleurs les modalités de l'initiative et celles de son contrôle.

En cas de déclenchement de la procédure référendaire, le pouvoir législatif est exercé par le Roi et le corps électoral. Les Chambres législatives se trouvent dès lors dessaisies du pouvoir d'adopter la loi concernée, au profit du corps électoral. Ce sont donc les électeurs qui votent pour ou contre l'adoption de la loi, en

plaats van de parlementsleden voor of tegen de goedkeuring van de wet. In tegenstelling tot de volksraadpleging laat deze formule geen twijfel bestaan omtrent het beslissende karakter van de stemming en de vrijheid die het parlement wordt gelaten voor de toepassing ervan. De rol van de Koning blijft evenwel gehandhaafd door de bekrachtiging en de afkondiging van de bij referendum aangenomen wet. Deze uitoefening van de wetgevende macht door de Koning en het kiezerskorps vormt aldus een afwijking van artikel 36 van de Grondwet.

Deze afwijking blijft echter beperkt tot het aannemen van de wet. Het wetgevend initiatiefrecht en het amenderingsrecht blijven voorbehouden aan de drie traditionele takken van de wetgevende macht. Het kiezerskorps kan zelf geen wet voorstellen om bij referendum te laten aannemen. Evenmin kan het een wettekst amenderen die in een van beide Kamers ingediend is. De voorgestelde grondwetsbepaling behoudt daarentegen de mogelijkheid dat de Kamer of de Senaat amendementen aannemen op een tekst die door het parlement of de Regering ingediend is, vooraleer het ontwerp of het voorstel definitief ter goedkeuring aan het kiezerskorps voorgelegd wordt. Weliswaar hebben we hier niet zozeer de instemmingswetten voor ogen aangezien de aan te nemen verdragen door de Kamers niet geamendeerd kunnen worden. Maar dit amenderingsrecht blijft ten volle gelden voor de wetten die zelf tot doel hebben de uitoefening van bepaalde bevoegdheden op te dragen aan volkenrechtelijke instellingen.

In de voorgestelde grondwetstekst worden een aantal beginselen van de parlementaire werkzaamheden of de verkiezingen toegepast op het referendum. Zoals voor het aannemen van gewone wetten — en de instemmingswetten of de wetten die in een soevereiniteitsoverdracht voorzien, zijn gewone wetten — moeten de wetten die aan het referendum onderworpen worden, aangenomen worden met een volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Bij staking van stemmen wordt het voorstel verworpen. Het is de bedoeling de in artikel 53 van de Grondwet bepaalde regels hier toepasselijk te maken. Zo wordt gezorgd voor een parallellisme tussen de procedure van het referendum en de parlementaire procedure.

Zoals bij de verkiezingen wordt voorgesteld de artikelen 61, tweede lid, en 62, derde lid, van de Grondwet toe passen op het referendum. Het gaat om de regels die bepalen dat iedere kiezer slechts recht heeft op één stem, dat de stemming verplicht en geheim is en plaatsheeft in de gemeente, behoudens de bij de wet te stellen uitzonderingen. Zo wordt eveneens gezorgd voor een parallellisme tussen de procedure van het referendum en de verkiezingsprocedure. De wet zal anderzijds bepalen aan welke voorwaarden men moet voldoen om kiezer te zijn en hoe de referendumverrichtingen moeten verlopen. Er zij

lieu et place des parlementaires. Contrairement à la consultation populaire, cette formule évite toute équivoque quant au caractère décisoire de la votation et quant à la latitude laissée au Parlement pour l'appliquer. Le rôle du Roi est toutefois maintenu par la sanction et la promulgation de la loi adoptée par référendum. Cet exercice du pouvoir législatif par le Roi et le corps électoral constitue ainsi une dérogation à l'article 36 de la Constitution.

Cette dérogation se limite toutefois à l'adoption de la loi. Le droit d'initiative législative et le droit d'amendement restent réservés aux trois branches traditionnelles du pouvoir législatif. Le corps électoral ne peut proposer de lui-même une législation à soumettre à référendum. Il ne peut non plus amender un texte de loi déposé dans l'une ou l'autre Chambre. Par contre, la disposition constitutionnelle proposée préserve la possibilité que la Chambre ou le Sénat adopte des amendements à un texte d'initiative parlementaire ou gouvernementale, avant que le projet ou la proposition ne soit soumis, pour adoption définitive, au corps électoral. Certes, ce n'est pas tellement aux lois d'assentiment auxquelles on pense ici, puisque les traités à approuver ne peuvent être amendés par les Chambres. Mais ce droit d'amendement garde tout son sens pour les lois visant par elles-même à attribuer l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public.

En cas d'organisation d'un référendum, le texte constitutionnel proposé transpose au référendum certains principes applicables en matière parlementaire ou électorale. Ainsi, comme pour l'adoption des lois ordinaires que sont les lois d'assentiment ou les lois réalisant un transfert de souveraineté, les lois soumises à référendum devront, pour être adoptées, recueillir une majorité absolue de suffrages exprimés. Et en cas d'égalité de voix, la proposition sera rejetée. Il s'agit là de la transposition des règles contenues à l'article 53 de la Constitution. Le parallélisme entre la procédure référendaire et la procédure parlementaire est ainsi assuré.

En matière électorale également, le texte proposé rend applicables au référendum les articles 61, alinéa 2, et 62, alinéa 3, de la Constitution. Il s'agit des règles selon lesquelles chaque électeur n'a droit qu'à une voix, que le vote est obligatoire et secret et qu'il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi. Le parallélisme entre la procédure référendaire et la procédure électorale est ainsi également assuré. La loi déterminera par ailleurs les conditions requises pour être électeur et le déroulement des opérations référendaires. À noter que, s'agissant d'un droit politique, l'article 8 de la Constitution, qui réserve encore

opgemerkt dat het om een politiek recht gaat en dat artikel 8 van de Grondwet, dat de uitoefening van dat soort rechten nog steeds uitsluitend voorbehoudt aan de Belgen, natuurlijk van toepassing is op de kiezers voor het referendum.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 34 van de Grondwet wordt aangevuld als volgt:

«Voor het aannemen van een dergelijke wet of van een wet houdende instemming met een dergelijk verdrag of met een verdrag bedoeld in artikel 168 wordt, bij afwijking van artikel 36, de wetgevende macht gezamenlijk uitgeoefend door de Koning en het kiezerskorps, indien een in de wet bepaald percentage van de kiezers of ten minste een derde van de leden van elk van beide Kamers daarom verzoekt.

De aan het referendum onderworpen wet wordt bij volstekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen aangenomen. Bij staking van stemmen is het voorstel verworpen. De wet bepaalt nadere regels voor een referendum op initiatief van de bevolking of van het parlement en voor het toezicht daarop; zij bepaalt eveneens de voorwaarden waaraan men moet voldoen om kiezer te zijn, alsmede het verloop van de referendumverrichtingen. De artikelen 61, tweede lid en 62, derde lid, zijn mede van toepassing op het referendum.»

aux seuls Belges l'exercice de ce type de droits, s'applique évidemment aux électeurs pour le référendum.

Pierre JONCKHEER.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 34 de la Constitution est complété par les deux alinéas suivants:

«Pour l'adoption d'une telle loi ou de la loi portant assentiment à un tel traité ou à un traité visé à l'article 168, et par dérogation à l'article 36, le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi et le corps électoral, si une proportion d'électeurs que la loi détermine ou un tiers au moins des membres de chacune des deux Chambres le demande.

La loi soumise à référendum est adoptée à la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de partage des voix, la proposition est rejetée. La loi détermine les modalités de l'initiative populaire ou parlementaire et celles de son contrôle; elle détermine également les conditions requises pour être électeur et le déroulement des opérations référendaires. Les articles 61, alinéa 2, et 62, alinéa 3, sont applicables au référendum.»

Pierre JONCKHEER.
Eddy BOUTMANS.
José DARAS.