

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1980-1981

15 JULI 1981

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 26 van de Grondwet

VOORSTEL

VAN DE HEER GOL

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De bepalingen die men wil toevoegen aan artikel 26 van de Grondwet voeren in ons publiekrecht het begrip beslissend referendum in.

Volgens de huidige Grondwet wordt de wetgevende macht gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat. De bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 bepaalt dat voor de gemeenschappen en de gewesten de decreterende macht gezamenlijk uitgeoefend wordt door de Raad en de Executieve.

Wel werden in het verleden volksraadplegingen in België georganiseerd op nationaal en zelfs op gemeentelijk niveau, maar het ging hier om adviserende referendums.

In het hier bedoelde geval is de beslissing van de kiezers soeverein en definitief; zij heeft naar gelang van het geval kracht van wet of van decreet.

Waarom stellen wij voor het beslissend referendum in te voeren?

De ontreddering van onze medeburgers tegenover de werking van ons politiek apparaat is groot en zij gaan zich steeds meer afkeren van 's lands zaken. Zulks is voornamelijk het gevolg van het feit dat zij het gevoel hebben dat de periodieke parlementsverkiezingen de enige gelegenheid zijn om op doeltreffende wijze hun stem te laten horen over de grote problemen waarmee zij geconfronteerd worden.

Ook de Regering en de parlementaire meerderheid zijn lamgelegd door en gebonden aan allerlei drukkingsgroepen, voornamelijk vakverenigingen en belangengroepen. De

Chambre des Représentants

SESSION 1980-1981

15 JUILLET 1981

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 26 de la Constitution

PROPOSITION

DE M. GOL

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les dispositions que l'on propose d'ajouter à l'article 26 de la Constitution introduisent dans notre droit public le référendum de décision.

Aux termes de la Constitution actuelle, le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat. La loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 prescrit que, pour les communautés et les régions, le pouvoir décentralisé s'exerce collectivement par le Conseil et l'Exécutif.

Certes, dans le passé, des consultations populaires ont été organisées en Belgique sur le plan national et même sur le plan communal, mais il ne s'agissait que de référendum d'avis.

Dans le cas visé par la présente proposition, la décision des électeurs est souveraine et définitive; elle a force de loi ou de décret selon les cas.

Pourquoi proposer l'instauration d'un référendum de décision?

Le désarroi de nos concitoyens devant le fonctionnement de notre système politique est profond. Leur désintérêt pour la chose publique est croissant. Il provient principalement du sentiment qu'ils éprouvent de ne pouvoir faire entendre utilement leur voix sur les grandes questions qui les préoccupent qu'à la seule occasion des élections législatives périodiques.

Le Gouvernement, les majorités parlementaires sont aussi paralysés, ligotés par les groupes de pression de toute nature, principalement syndicaux et professionnels. Le pou-

overheid is gebalkaniseerd, gefeodaliseerd en wordt van binnen uit bewerkt door die groepen, zodat zij de kracht niet meer kan opbrengen om het haar door de Grondwet toegekende gezag te doen gelden.

Het referendum kan aan de grondwettelijke instellingen de stuwkracht bezorgen die hun ontbreekt om het verzet van de belangengroepen te breken. Wanneer de Regering over een essentieel ontwerp dat in wachtkamers, rondetafelconferenties, overlegvergaderingen of zelfs in de straat wordt betwist, een referendum laat houden, dan doet zij een beroep op het oordeel van de enige scheidsrechter waarvan de wettelijkheid niet in twijfel kan worden getrokken: het algemeen stemrecht.

Het referendum stelt de burgers trouwens in staat een keuze te doen volgens het onderwerp dat hun ter overweging wordt voorgelegd, zodat zij niet langer een wissel hoeven te trekken op de toekomst en een politieke partij in al haar beleidsaspecten hoeven te volgen.

De participatie, die bij ons zozeer verguisd wordt, zou door het referendum aan belang gaan verliezen. Ieder zou volgens zijn geweten kunnen stemmen over een onderwerp dat ter bespreking ligt zonder steeds maar de richtlijnen te moeten volgen die worden verstrekt door de partij waaraan hij doorgaans zijn voorkeur geeft. Het democratische debat zou aan samenhang en ernst winnen.

Ten slotte zou het referendum het mogelijk maken essentiële problemen van de samenleving te behandelen en te regelen, die thans door het Parlement genegeerd worden omwille van afspraken onder de meerderheidspartijen. Bepaalde onderwerpen zijn taboe geworden. Zij kunnen niet ernstig behandeld worden, want het feit alleen al dat ze ter sprake worden gebracht dreigt de parlementaire meerderheid aan te tasten en de Regering te doen vallen. De dossiers stapelen zich op en « beschimmelen ». Het referendum-op-initiatief-van-de-bevolking zou, zonder de regeringsstabiliteit in het gedrang te brengen, de opinie van de meerderheid van de burgers over die materies aan het licht kunnen brengen.

* * *

Het « beslissingsreferendum » is een procedure waarvan in diverse landen ruimschoots gebruik wordt gemaakt.

Zwitserland kent het grondwetgevend referendum en het wetgevend referendum.

Overeenkomstig de Grondwet van Californië kunnen de kiezers voorstellen indienen om nieuwe grondwettelijke bepalingen in te voeren of om de Grondwet te wijzigen. Zij kunnen eveneens de reeds aangenomen wetten, met uitzondering van de financiewetten, goedkeuren of verwerpen.

De Italiaanse Grondwet voorziet in een zeer complex systeem (referendum ter bekrachtiging van de wetten tot herziening van de Grondwet, adviserend referendum betreffende de wetten tot herziening van de Grondwet inzake wijzigingen in het grondgebied van de gewesten, wetgevend referendum tot opheffing van bepaalde wetten, wetgevend initiatief van de bevolking).

* * *

Het referendum-op-initiatief-van-de-bevolking is dus een procédé dat in democratische landen ruim bekend is en toegepast wordt.

De essentiële verdienste van het referendum bestaat hierin, dat aan de burgers op concrete wijze het woord wordt verleend, aangezien zij de mogelijkheid krijgen zelf rechtstreeks te beslissen over wat zij essentieel achten. Dat is een nieuwe factor van vooruitgang voor een vrijere en meer verantwoordelijke samenleving.

* * *

voir étant balkanisé, féodalisé, investi de l'intérieur par ces groupes, il n'a plus la force de faire prévaloir l'autorité que lui confère la Constitution.

Le référendum peut donner aux institutions constitutionnelles le levier qui leur manque pour surmonter les oppositions contradictoires des groupes d'intérêt. En soumettant au référendum un projet essentiel contesté dans les antichambres, les tables rondes, les concertations ou même dans la rue, le Gouvernement peut faire appel au jugement du seul arbitre dont la légitimité ne peut être mise en doute: le suffrage universel.

Le référendum amène par ailleurs les citoyens à opérer un choix en fonction du sujet soumis à leurs réflexions et non plus à soutenir, en tirant une traite sur l'avenir, un parti politique dans tous les aspects de son action.

La participation, tant décriée chez nous, serait tempérée par le référendum. On voterait selon sa conscience sur l'objet en discussion et pas toujours selon la consigne donnée par le parti qui a habituellement sa préférence. Le débat démocratique y gagnerait en cohérence et en sérieux.

Enfin, le référendum permettrait d'aborder et de régler des problèmes essentiels de société qui sont aujourd'hui ignorés par le Parlement à cause du mécanisme des accords de majorité. Certains sujets sont devenus tabous. Ils ne peuvent être traités sérieusement car leur seule évocation risque d'entraîner la dislocation de la majorité parlementaire et la chute du Gouvernement. Les dossiers attendent et pourrissent. Sans mettre en danger la stabilité gouvernementale, le référendum d'initiative populaire permettrait de dégager dans ces domaines l'opinion majoritaire du citoyen.

* * *

Le référendum de décision est une procédure largement utilisée dans plusieurs pays.

La Suisse connaît le référendum constitutionnel et le référendum législatif.

Aux termes de la Constitution californienne, les électeurs peuvent proposer de nouvelles dispositions ou des modifications à la Constitution. Ils peuvent aussi approuver ou rejeter les lois votées, à l'exception des lois de finances.

La Constitution italienne connaît un système très complexe (référendum de confirmations des lois de révision de la Constitution, référendum consultatif relatif aux lois de révision de la Constitution portant sur des modifications territoriales pour les régions, référendum législatif abrogatif, initiative législative populaire).

* * *

Le référendum d'initiative populaire est donc un procédé largement connu et pratiqué dans des systèmes démocratiques.

Rendre la parole aux citoyens d'une façon tangible et perceptible en leur fournissant la possibilité de décider directement eux-mêmes de ce qu'ils jugent essentiel, c'est le mérite premier du référendum. C'est bien là un nouvel élément de progrès pour une société plus libre et plus responsable.

* * *

Wat zijn de concrete bijzonderheden van het voorstel ?

Het ligt in de bedoeling ontwerpen van wet of decreet die zijn uitgewerkt door de Regering of door de bevoegde executieve, dan wel wetsvoorstellen die zijn ingediend door een parlementslid, voor te leggen aan de uitspraak van alle kiezers.

Het initiatief om een referendum te organiseren kan worden genomen door de Koning of door de bevoegde executieve, dan wel door een groep kiezers waarvan het aantal door een uitvoeringswet zal worden bepaald. Er zullen dus referendums op initiatief van de Regering en referendums op initiatief van de bevolking zijn.

Om goedgekeurd te worden moet een ontwerp of een voorstel van decreet de meerderheid van de door de kiezers van de betrokken gemeenschap uitgebrachte stemmen behalen. Onder gemeenschappen moeten worden verstaan die welke bedoeld zijn in artikel 59bis van de Grondwet.

Een wetsontwerp of -voorstel waarover een referendum wordt gehouden, is slechts goedgekeurd indien het de meerderheid van de in de beide gemeenschappen uitgebrachte stemmen behaalt. De voorwaarde van de dubbele meerderheid is verantwoord door het feit dat moet worden voorkomen dat de meest bevolkte gemeenschap via het referendum haar wil aan de minst sterke gemeenschap oplegt. Een ontwerp of voorstel waarover een referendum wordt gehouden, kan derhalve slechts worden goedgekeurd voor zover er zowel in het noordelijk als in het zuidelijk gedeelte van het land een voldoende consensus bestaat.

Tenslotte kunnen bepaalde materies, omwille van hun aard zelf, niet aan een referendum worden onderworpen. Dat zijn begrotingen, amnestiewetten, internationale verdragen, de Grondwet en de wetten waarvoor de Grondwet een gekwalificeerde meerderheid vereist, evenals het Kieswetboek.

In de Grondwet zelf is voor de herziening ervan een zo ingewikkelde procedure opgenomen, dat het overbodig lijkt in de organisatie van een referendum voor de wijziging van de Grondwet te voorzien.

Anderzijds organiseert het Kieswetboek het systeem van de vertegenwoordiging op basis van de evenredigheid. Over die verkiezingsprocedures werd steeds een ruim akkoord bereikt, zodat de auteur van het onderhavige voorstel meent dat de bepalingen van dat wetboek niet aan een referendum moeten worden onderworpen.

Daarentegen kan het referendum wel slaan op de belastingwetten, d.w.z. op de bepalingen die het bedrag en de categorieën van belastingen heffingen vaststellen.

Toch zou het irrealistisch en demagogisch zijn te bepalen dat de fiscale wetten aan een referendum kunnen worden onderworpen zonder meteen het probleem van de financiering van de staatsuitgaven te stellen.

Daarom bepaalt het onderhavige voorstel dat het referendum alleen kan slaan op een vermindering van de ontvangsten indien het ontwerp of het voorstel dat aan het referendum wordt onderworpen, tevens een zelfde vermindering van de uitgaven met zich brengt.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 26 van de Grondwet wordt aangevuld met de volgende bepalingen :

Quelles sont les modalités concrètes de la proposition ?

Il s'agit de permettre que puissent être soumis au suffrage de tous les électeurs des projets de loi ou de décrets, élaborés par le Gouvernement ou l'Exécutif compétent, ou des propositions de loi, déposées par un parlementaire.

L'initiative de recourir au référendum peut être prise soit par le Roi ou l'Exécutif compétent, soit par un nombre d'électeurs qui sera fixé par une loi d'application. Il y aura donc des référendums d'initiative gouvernementale et des référendums d'initiative populaire.

Pour être adopté, un projet ou une proposition de décret doit obtenir la majorité des suffrages exprimés des électeurs de la communauté concernée. Par communautés, on entend celles qui sont visées à l'article 59bis de la Constitution.

Un projet ou une proposition de loi soumis au référendum ne sont adoptés que s'ils obtiennent la majorité des suffrages exprimés dans chacune des communautés. L'exigence de double majorité se justifie par le fait qu'il faut éviter que la communauté la plus nombreuse puisse, par le référendum, imposer sa volonté à la communauté la moins puissante. Un projet ou une proposition soumis au référendum ne peut donc être approuvé que pour autant qu'il existe un consensus suffisant au nord comme au sud du pays.

Enfin, certains domaines ne peuvent être sujets à référendum en raison de leur nature même. Il s'agit des budgets, des lois d'amnistie, des traités internationaux, de la Constitution et des lois pour lesquelles la Constitution requiert une majorité qualifiée, ainsi que du Code électoral.

La Constitution prévoit elle-même une procédure si complexe pour sa révision qu'il a paru inutile de prévoir l'instauration du référendum pour sa modification.

Par ailleurs, le Code électoral organise le système de représentation basé sur la proportionnelle. Un large accord s'est toujours manifesté sur ces procédures d'élection, ce qui a entraîné l'auteur de la présente proposition à ne pas soumettre au référendum les dispositions de ce Code.

Le référendum peut, par contre, porter sur les lois fiscales, c'est-à-dire sur les dispositions prévoyant le montant et les catégories des impôts et taxes.

Il serait néanmoins irréaliste et démagogique de prévoir que ces lois fiscales puissent être soumises au référendum sans que ne soit posé parallèlement le problème du financement des dépenses de l'Etat.

C'est la raison pour laquelle la proposition prévoit que le référendum ne peut porter sur la diminution des recettes que si le projet ou la proposition soumis au référendum prévoit en même temps une réduction de dépenses identiques.

J. GOL

PROPOSITION

Article unique

L'article 26 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

« Ontwerpen of voorstellen van wet of van decreet kunnen aan een referendum worden onderworpen op initiatief van de Koning, van een Gemeenschaps- of van een Gewestexecutieve of nog op initiatief van een aantal kiezers dat bij de wet wordt vastgesteld.

De procedure van het referendum wordt bij wet vastgelegd.

Die wet moet het aantal kiezers en de andere voorwaarden voor het nemen van het initiatief van een referendum vaststellen.

Om bij referendum goedgekeurd te worden, moet een ontwerp of een voorstel van wet de meerderheid behalen van de door de kiezers van elk van de in artikel 59bis van de Grondwet bedoelde gemeenschappen uitgebrachte stemmen.

De goedkeuring van het ontwerp of van het voorstel door het kiezerskorps verleent er, naar gelang van het geval, kracht van wet of decreet aan.

Het referendum geldt niet voor begrotingen, amnestiewetten, internationale verdragen, het Kieswetboek, de Grondwet, noch voor de wetten waarvoor de Grondwet een gekwalificeerde meerderheid vereist.

Voor een vermindering van de ontvangsten kan een referendum slechts gelden indien het ontwerp of het voorstel dat aan het referendum wordt onderworpen tevens in een zelfde vermindering van de uitgaven voorziet. »

18 juni 1981.

« Des projets ou propositions de loi ou de décret peuvent être soumis à un référendum à l'initiative du Roi, d'un exécutif communautaire ou d'un exécutif régional, ou à l'initiative d'un nombre d'électeurs fixé par la loi.

Une loi fixe la procédure de référendum.

Cette loi prévoit nécessairement le nombre d'électeurs et les autres conditions requises pour prendre l'initiative d'un référendum.

Pour être adoptés par voie de référendum, un projet ou une proposition de loi doit obtenir la majorité des suffrages exprimés des électeurs de chacune des communautés visées à l'article 59bis de la Constitution.

L'adoption du projet ou de la proposition par le corps électoral lui donne, selon le cas, force de loi ou de décret.

Le référendum ne peut porter sur les budgets, les lois d'amnistie, les traités internationaux, le Code électoral, la Constitution, les lois pour lesquelles la Constitution requiert une majorité qualifiée.

Le référendum ne peut porter sur la diminution des recettes que si le projet ou la proposition soumis au référendum prévoit en même temps une réduction de dépenses identiques. »

18 juin 1981.

J. GOL
G. MUNDELEER
Ch. POSWICK
L. OLIVIER
M. TROMONT