

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

24 février 2005

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 167, § 2, deuxième phrase, de la Constitution afin d'inscrire la possibilité d'organiser une consultation populaire dans le cadre de la procédure d'assentiment aux traités internationaux visés par l'article 34 de la Constitution

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
RÉVISION DE LA CONSTITUTION ET DE
LA RÉFORME DES INSTITUTIONS
PAR

M. Servais VERHERSTRAETEN

SOMMAIRE

I. Introduction	3
II. Exposé introductif d'un des auteurs de la proposition de révision	3
III. Discussion	4
A. Réunion du 11 janvier 2005	4
B. Réunion du 1 ^{er} février 2005	6
C. Réunion du 16 février 2005	13
IV. Vote	17

Document précédent :

Doc 51 **1531/ (2004/2005)** :

001 : Proposition de révision de la Constitution de MM. Bacquelaine, Maingain, Hasquin et Michel.

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

24 februari 2005

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 167, § 2, tweede volzin, van de Grondwet teneinde er de mogelijkheid in op te nemen een volksraadpleging te houden in het kader van de procedure tot instemming met de in artikel 34 van de Grondwet bedoelde internationale verdragen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE HERZIENING VAN DE GRONDWET EN
DE HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Servais VERHERSTRAETEN**

INHOUD

I. Inleiding	3
II. Inleidende uiteenzetting van een van de indieners van het voorstel tot herziening	3
III. Bespreking	4
A. Vergadering van 11 januari 2005	4
B. Vergadering van 1 februari 2005	6
C. Vergadering van 16 februari 2005	13
IV. Stemming	17

Voorgaand document :

Doc 51 **1531/ (2004/2005)** :

001 : Voorstel tot herziening van de Grondwet van de heren Bacquelaine, Maingain, Hasquin en Michel.

**Composition de la commission à la date du dépôt du rapport /
Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag:**
Président/Voorzitter : Herman De Croo

A. — Titulaires / Vaste leden :

VLD Alfons Borginon, Herman De Croo, Stef Goris
PS Talbia Belhouari, Alisson De Clercq, Marie-Claire Lambert
MR Hervé Hasquin, Olivier Maingain, Charles Michel

sp.a-spirit Philippe De Coene, David Geerts, Geert Lambert
CD&V Paul Tant, Servais Verherstraeten
Vlaams Belang Koen Bultinck, Bart Laeremans
cdH Joëlle Milquet

B. — Plaatsvervangers / Membres suppléants :

Guido De Padt, Martine Taelman, Luk Van Biesen, Geert Versnick
Jean-Marc Délizee, Valérie Déom, Thierry Giet, Yvan Mayeur

Anne Barzin, Daniel Ducarme, Eric Libert, Marie-Christine Marghem
Hilde Claes, Walter Muls, Guy Swennen, Dirk Van der Maelen
Pieter De Crem, Carl Devlies, Liesbeth Van der Auwera
Ortwin Depoortere, Hagen Goyvaerts, Frieda Van Themsche
Melchior Wathelet, Brigitte Wiaux

cdH : Centre démocrate Humaniste CD&V : Christen-Democratisch en Vlaams ECOLO : Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales FN : Front National MR : Mouvement Réformateur N-VA : Nieuw - Vlaamse Alliantie PS : Parti socialiste sp.a - spirit : Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht. Vlaams Belang : Vlaams Belang VLD : Vlaamse Liberalen en Democraten	
<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i> DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif QRVA : Questions et Réponses écrites CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte) CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue) CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon) PLEN : Séance plénière COM : Réunion de commission MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i> DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft) CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft) CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft) PLEN : Plenum COM : Commissievergadering MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)
<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i> Commandes : Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.laChambre.be	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i> Bestellingen : Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail : publicaties@deKamer.be

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — INTRODUCTION

Votre commission a examiné la présente proposition de révision de la Constitution en ses réunions des 11 janvier, 1^{er} et 16 février 2005.

Lors de la réunion du 1^{er} février 2005, la commission a décidé par 8 voix contre 7 et 2 abstentions de poursuivre l'examen de la présente proposition de révision de la Constitution.

II. — EXPOSÉ INTRODUCTIF D'UN DES AUTEURS DE LA PROPOSITION DE RÉVISION

M. Hervé Hasquin (MR) rappelle que, lors des débats concernant la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe (DOC 51 0281/001), plusieurs orateurs ont exprimé leur souci de ne pas adopter une loi organisant une consultation populaire sans révision préalable de la Constitution. Ils estimaient notamment que l'organisation d'une consultation populaire dans le silence de la Constitution constituerait un précédent dangereux, susceptible de conduire à certaines dérives.

La présente proposition de révision de la Constitution est une réponse à ces objections. Elle consiste à modifier l'article 167, § 2, de la Constitution, disposition soumise à révision durant la présente législature (Déclaration du pouvoir législatif, *M.B.*, 10 avril 2003). Cette modification permet d'organiser une consultation populaire dans le cadre de la procédure d'assentiment aux traités internationaux comportant la délégation d'une part de souveraineté nationale. Elle permet ainsi d'organiser une consultation populaire au sujet de l'assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe sans risquer de violer la Constitution, mais pas d'organiser une consultation populaire à tout propos. Les modalités pratiques de l'organisation de la consultation sont laissées à l'appréciation du législateur.

L'orateur maintient son opinion exprimée lors des débats concernant la proposition de loi susmentionnée et selon laquelle une révision préalable de la Constitution

DAMES EN HEREN,

I. — INLEIDING

Uw commissie heeft dit voorstel tot herziening van de Grondwet besproken tijdens haar vergaderingen van 11 januari, 1 en 16 februari 2005.

Tijdens de vergadering van 1 februari 2005 heeft de commissie met 8 tegen 7 stemmen en 2 onthoudingen beslist om de bespreking van dit voorstel tot herziening van de Grondwet voort te zetten.

II. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN EEN VAN DE INDIENERS VAN HET VOORSTEL TOT HERZIENING

De heer Hervé Hasquin (MR) herinnert eraan dat verschillende sprekers bij de bespreking van het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een grondwet voor Europa (DOC 51 0281/001) te kennen hebben gegeven dat zij niet zinnens waren een wet met het oog op het houden van een volksraadpleging goed te keuren zonder voorgaande wijziging van de Grondwet. Zij meenden met name dat het houden van een volksraadpleging, zonder dat zulks in de Grondwet is opgenomen, een gevaarlijk precedent zou scheppen, en de deur op een kier zou kunnen zetten voor bepaalde wantoestanden.

Het ligt in de bedoeling van dit voorstel tot herziening van de Grondwet om aan die opmerkingen tegemoet te komen. Het voorstel beoogt de wijziging van artikel 167, § 2, van de Grondwet, dat in deze zittingsperiode voor herziening vatbaar werd verklaard (Verklaring van de wetgevende macht, *Belgisch Staatsblad*, 10 april 2003). Op grond van die wijziging kan een volksraadpleging worden georganiseerd in het kader van de procedure tot instemming met de internationale verdragen die de overdracht van een deel van de nationale soevereiniteit omvatten. Door die wijziging kan aldus een volksraadpleging worden gehouden over de instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, zonder het risico te lopen dat de Grondwet wordt geschonden. De wijziging creëert evenwel niet de mogelijkheid om een volksraadpleging over onverschillig welk onderwerp te houden. De wetgever moet de nadere regels van de organisatie van de volksraadpleging vaststellen.

Bij de bespreking van het voormelde wetsvoorstel stelde de spreker dat de goedkeuring daarvan geen voorgaande herziening van de Grondwet vereist, en daar

n'est pas nécessaire à l'adoption de ladite proposition de loi. Son initiative vise seulement à rassurer les membres de la commission qui ne partagent pas ce point de vue.

III. — DISCUSSION

A. Réunion du 11 janvier 2005

M. Herman De Croo, président, demande à M. Vanneste, directeur général de la direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur, quels délais seraient nécessaires à ses services pour organiser une consultation populaire à la fin du mois de mai ou au début de mois de juin 2005.

M. Vanneste répond que la consultation populaire devrait avoir lieu le 17 ou le 24 avril 2005. En effet, les week-ends du mois de mai sont presque toujours en relation avec des jours fériés légaux et il est généralement recommandé d'éviter d'organiser des élections dans ce cas. Le même raisonnement s'applique à une consultation populaire. Dans cette hypothèse, il serait souhaitable que le Parlement se prononce au plus tard au début du mois de février 2005 sur le principe de l'organisation d'une consultation populaire.

Si le gouvernement renonce à son projet de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe à la fin du mois de mai, il est naturellement possible d'organiser une consultation populaire plus tard. Le Parlement disposerait ainsi également de plus de temps pour prendre position.

M. Servais Verherstraeten (CD&V), votre rapporteur, estime que le mois de juin est à éviter pour l'organisation de la consultation populaire. Les étudiants sont en examens et pourront difficilement rentrer chez eux pour y participer. Une solution alternative serait éventuellement de les laisser voter dans la ville où ils étudient.

M. Herman De Croo, président, rappelle que l'assentiment sera en toute hypothèse donné par la Chambre et le Sénat. La consultation populaire serait un élément important du débat mais elle ne changerait rien aux prérogatives des Chambres législatives. Organiser une consultation populaire après que les Chambres se soient prononcées n'aurait pas de sens.

Votre rapporteur pose deux questions quant à la proposition à l'examen.

blijft hij bij. Zijn initiatief is alleen bedoeld om de commissieleden die dat standpunt niet delen, gerust te stellen.

III. — BESPREKING

A. Vergadering van 11 januari 2005

Voorzitter Herman De Croo (VLD) vraagt de heer Vanneste, directeur-generaal van de Algemene Directie Instellingen en Bevolking, FOD Binnenlandse Zaken, hoeveel tijd zijn diensten nodig zouden hebben om tegen eind mei of begin juni 2005 een volksraadpleging te houden.

De heer Vanneste antwoordt dat de volksraadpleging zou moeten plaatsvinden op 17 of 24 april 2005. Bijna elk jaar vallen een aantal wettelijke feestdagen in mei in een weekend; dat is overigens ook de reden waarom algemeen afgeraden wordt op die tijdstippen verkiezingen te organiseren. Dezelfde redenering geldt voor een volksraadpleging. Gesteld dat de volksraadpleging op de voormelde data in april plaatsvindt, ware het wenselijk dat het Parlement uiterlijk begin februari 2005 principieel zou beslissen of er een volksraadpleging komt.

Als de regering afziet van haar plan om het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa eind mei te bekrachtigen, kan de volksraadpleging uiteraard op een later tijdstip plaatsvinden. Het Parlement zou dan ook over meer tijd beschikken om zijn standpunt terzake te bepalen.

Rapporteur Servais Verherstraeten (CD&V) meent dat juni geen geschikte maand is om een volksraadpleging te houden. Het is dan immers examentijd, en de studenten zullen problemen hebben omdat ze voor de stemming naar huis moeten terugkeren. Men zou hen eventueel wel kunnen laten stemmen in de stad waar ze studeren.

Voorzitter Herman De Croo (VLD) herinnert eraan dat de Kamer en de Senaat in ieder geval zullen instemmen met de bedoelde internationale verdragen. Hoewel de volksraadpleging bij de bespreking ruimschoots aan bod zou komen, zou zij geen afbreuk doen aan de prerogatieven van de wetgevende kamers. Het heeft geen zin een volksraadpleging te houden nadat de kamers een beslissing hebben genomen.

De rapporteur stelt twee vragen over het ter bespreking voorliggende voorstel.

D'une part, il rappelle que l'article 167, § 2, deuxième phrase, de la Constitution a été ouvert à révision dans la perspective d'une réforme du Sénat. L'adoption de la proposition à l'examen empêcherait-elle une nouvelle révision de cette disposition durant cette législature, reportant de la sorte la réforme du Sénat à une législature ultérieure?

D'autre part, la déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur belge* le 10 avril 2003 soumet à révision le titre III en vue d'y insérer une disposition relative à l'organisation de consultations populaires par les régions pour les matières qui relèvent de leurs compétences. Ce faisant, le pré-constituant n'a-t-il pas exclu toute révision constitutionnelle permettant l'organisation d'une consultation populaire au niveau fédéral?

L'orateur demande que ces deux aspects soient étudiés de manière plus approfondie. Dans l'état actuel du dossier, il n'a pas l'impression que la proposition à l'examen réponde aux objections constitutionnelles soulevées à l'encontre de la proposition de loi susmentionnée.

En outre, l'intervenant fait remarquer que seul neuf États membres de l'Union européenne envisagent l'organisation d'une procédure de démocratie directe en vue de la ratification du traité, parmi lesquels les Pays-Bas dont l'attitude n'est pas encore claire. Il s'agirait donc d'une minorité de huit États sur vingt-cinq. La Belgique n'aurait pas à rougir de ne pas en faire partie.

Mme Marie Nagy (ECOLO) rappelle que le traité établissant une Constitution pour l'Europe doit être ratifié au plus tard pour octobre 2006. Le Royaume-Uni ne procédera d'ailleurs à cette ratification que dans le courant de 2006. La demande du gouvernement de ratifier le traité en 2005 résulte seulement d'une volonté politique des États fondateurs de montrer l'exemple en ratifiant le traité rapidement. Mais cette demande ne tient pas compte du souhait de plusieurs partis, y compris au sein de la majorité, de procéder à un débat public sur ce thème et de compléter la démocratie représentative par une procédure de démocratie directe.

L'oratrice estime donc que la proposition à l'examen constitue une bonne réponse aux objections soulevées par le Conseil d'État. Elle propose que le Parlement prenne le temps nécessaire pour l'examiner et organiser sérieusement la consultation populaire, quitte à postposer de quelques mois la ratification du traité. Il ne serait pas déshonorant pour la Belgique de retarder la

Ten eerste wijst hij er op dat artikel 167, § 2, tweede volzin, van de Grondwet voor herziening vatbaar werd verklaard om de Senaat te kunnen hervormen. Gesteld dat het ter bespreking voorliggende voorstel wordt aangenomen, zou zulks dan verhinderen dat die bepaling in deze zittingsperiode opnieuw wordt herzien, waardoor de hervorming van de Senaat naar een latere zittingsperiode zou worden verschoven?

Ten tweede wordt, op grond van de in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 2003 bekendgemaakte verklaring tot herziening, titel III voor herziening vatbaar verklaard, teneinde daarin een bepaling op te nemen die de gewesten in staat moet stellen volksraadplegingen te houden voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid ressorteren. Heeft de preconstituante aldus niet elke herziening van de Grondwet houdende organisatie van een volksraadpleging op federaal niveau onmogelijk gemaakt?

De spreker wenst dat die beide aspecten aan een nader onderzoek worden onderworpen. In de huidige stand van zaken heeft hij niet de indruk dat het ter bespreking voorliggende voorstel tegemoet komt aan de grondwettelijke bezwaren die tegen het voormelde wetsvoorstel zijn ingebracht.

Voorts merkt de spreker op dat slechts negen EU-lidstaten overwegen een volksraadpleging – een instrument van de directe democratie – te houden, teneinde het Verdrag te bekrachtigen. Eén van die lidstaten, met name Nederland, heeft overigens nog geen duidelijk standpunt ingenomen. Het zou dus gaan om een minderheid van acht lidstaten op vijftientig. België hoeft zich derhalve niet te schamen als het hier niet tot een volksraadpleging zou komen.

Mevrouw Marie Nagy (Ecolo) herinnert eraan dat het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa uiterlijk tegen oktober 2006 bekrachtigd moet zijn. Het Verenigd Koninkrijk zal zulks trouwens pas doen in de loop van 2006. Het verzoek van de regering om het Verdrag in 2005 te bekrachtigen, speelt alleen in op de politieke wil van de stichters van de Unie om, door een snelle bekrachtiging, het goede voorbeeld te geven. Dat verzoek spoort echter niet met de wens van verschillende partijen, zelfs van de meerderheid, om terzake een openbaar debat aan te gaan, en de representatieve democratie aan te vullen met een instrument van de directe democratie.

Derhalve is de spreekster van mening dat het ter bespreking voorliggende voorstel naar behoren inspeelt op de opmerkingen van de Raad van State. Zij stelt voor dat het parlement rustig de tijd neemt om het voorstel te bespreken en de organisatie van de volksraadpleging ernstig op te vatten, ook al moet de bekrachtiging van het Verdrag daardoor met enkele maanden worden uit-

ratification afin d'y procéder dans les meilleures conditions possibles.

Si un consensus se dégage en ce sens, *M. Herman De Croo, président*, n'a pas d'objection à retarder quelque peu la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Mais il rappelle que les Chambres fédérales ne sont pas les seules à devoir se prononcer, puisque certains aspects du traité concernent les matières régionales et communautaires. La procédure d'assentiment risque donc d'être de toute manière assez longue. Or, il serait peu seyant qu'un État fondateur comme la Belgique soit à la traîne dans le processus de ratification.

B. Réunion du 1^{er} février 2005

Votre rapporteur rappelle les deux objections qu'il a déjà formulées quant à la proposition à l'examen.

D'une part, si le pré-constituant a ouvert l'article 167, § 2, deuxième phrase, de la Constitution à révision, c'est en vue de réformer le Sénat. Si le Constituant n'est pas lié par cette intention, la question reste posée de savoir si l'adoption de la présente proposition de révision empêcherait une révision ultérieure de l'article 167, § 2, deuxième phrase, dans le courant de la présente législature. La doctrine est divisée sur le sujet. Mais la pratique établie par les Chambres est claire depuis longtemps: la révision d'une disposition constitutionnelle épuise la compétence du Constituant quant à cette disposition pour le reste de la législature. L'adoption de la présente proposition de révision rendrait impossible la réforme du Sénat voulue par la majorité.

D'autre part, le même pré-constituant a expressément exclu la possibilité d'instaurer un mécanisme de consultation populaire au niveau fédéral en ouvrant à révision le titre III de la Constitution en vue d'y insérer une disposition relative à l'organisation de consultations populaires par les régions dans les matières qui relèvent de leurs compétences. Une proposition de déclaration de révision du titre III de la Constitution en vue d'y insérer un article relatif au référendum législatif avait été déposée par MM. Bacquelaine, Michel et Mme Barzin lors de la législature précédente (DOC 50 0539/001). Elle a expressément été retirée par ses auteurs lors de l'adoption de la déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur belge* le 10 avril 2003 (DOC 50 2389/

gesteld. Het zou België zeker niet te schande maken dat de bekrachtiging wordt uitgesteld omdat wij die in optimale omstandigheden willen uitvoeren.

Indien men het in die zin eens wordt, dan heeft *voorzitter Herman De Croo (VLD)* er geen bezwaar tegen dat de ratificatie van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa wat wordt uitgesteld. Maar hij herinnert eraan dat niet alleen de federale Kamers zich daarover moeten uitspreken, aangezien sommige facetten van het Verdrag betrekking hebben op gewest- en gemeenschapsmateries. De instemmingsprocedure dreigt dus hoe dan ook vrij lang aan te slepen. Het zou echter niet bijster goed overkomen mocht een Staat die mede aan de wieg van de Unie heeft gestaan, bij het ratificatieproces achterop raken.

B. Vergadering van 1 februari 2005

Uw rapporteur brengt de twee bezwaren in herinnering die hij reeds heeft geuit omtrent het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet.

Enerzijds heeft de preconstituante artikel 167, § 2, tweede volzin, van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard met het oog op de hervorming van de Senaat. Indien de grondwetgever niet door dat oogmerk gebonden is, blijft wel de vraag open of de aanneming van dit voorstel tot herziening van de Grondwet zou verhinderen artikel 167, § 2, tweede volzin, in de loop van deze zittingsperiode nogmaals te wijzigen. In de rechtsleer bestaat daarover geen eensgezindheid. Maar het is wel sinds lang duidelijk welke handelwijze de Kamers in de praktijk hebben vastgelegd: ingevolge de herziening van een grondwetsbepaling is de grondwetgever niet langer bevoegd die bepalingen gedurende de rest van die zittingsperiode nogmaals te wijzigen. De aanneming van deze bepaling zou de door de meerderheid gewenste hervorming van de Senaat onmogelijk maken.

Anderzijds heeft diezelfde preconstituante uitdrukkelijk de mogelijkheid uitgesloten dat op federaal niveau een regeling voor een volksraadpleging zou worden ingesteld door titel III van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren. De bedoeling daarvan ware er een bepaling in op te nemen betreffende de organisatie van volksraadplegingen door de gewesten in aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. Een voorstel van verklaring tot herziening van titel III van de Grondwet om er een artikel betreffende het wetgevend referendum in te voegen werd tijdens de vorige zittingsperiode ingediend door de heren Bacquelaine en Michel en mevrouw Barzin (DOC 50 0539/001). De indieners ervan hebben het voorstel uitdrukkelijk ingetrokken bij de aanneming van

003, p. 45). Il est pour le moins étrange que les membres du même groupe soutiennent actuellement que le pré-constituant a néanmoins autorisé la révision qu'ils proposent actuellement.

L'intervenant attire également l'attention sur un troisième problème. La proposition de révision à l'examen emporte révision implicite de deux dispositions constitutionnelles non soumises à révision. Il s'agit de l'article 36, qui attribue le pouvoir législatif à la Chambre des représentants, au Sénat et au Roi, et de l'article 42, selon lequel les membres des Chambres législatives représentent la Nation. Or, cette révision implicite aurait des conséquences importantes dans la pratique, puisque la proposition de révision à l'examen tend à suspendre la procédure d'assentiment dès la prise de décision de procéder à une consultation populaire. Comme une nouvelle loi d'exécution devrait être adoptée à chaque fois, cette suspension pourrait être fort longue. Dans les faits, en comptant le temps nécessaire à l'élaboration de la loi d'exécution et à l'organisation de la consultation, c'est plus d'un an que pourrait durer la suspension de la procédure d'assentiment. L'orateur en conclut qu'une telle altération des prérogatives de la Chambre et du Sénat ne peut être considérée comme une modification mineure des articles 36 et 42 de la Constitution. La proposition de révision à l'examen excède donc la compétence actuelle du Constituant.

M. Hendrik Daems (VLD) estime que la politique a une double fonction. Il s'agit, d'une part, de percevoir les changements sociaux qui se profilent et de les anticiper et, d'autre part, de constater les changements qui se sont déjà produits et d'y adapter le droit et les institutions. Lorsque l'écart entre le droit et la réalité sociale est trop grand, cela mène à la révolution. La proposition de révision de la Constitution à l'examen, comme la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe (DOC 51 0281), s'inscrit dans cette seconde perspective. Elles visent toutes deux à prendre en considération les changements fondamentaux qu'a subis la société belge depuis 1831 et à y adapter le système institutionnel. Le clivage qui se manifeste au sein de la commission est, en dernière analyse, un clivage entre progressistes et conservateurs.

de op 10 april 2003 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakte verklaring tot herziening van de Grondwet (DOC 50 2389/003, blz. 45). Het is op zijn minst vreemd te noemen dat de leden van diezelfde fractie nu staande houden dat de preconstituante desalniettemin heeft ingestemd met de herziening die zij thans voorstellen.

Voorts vestigt de spreker de aandacht op een derde knelpunt. Het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet brengt impliciet een herziening mee van twee grondwetsbepalingen die niet voor herziening vatbaar werden verklaard. Het gaat om artikel 36, krachtens hetwelk de wetgevende macht wordt verleend aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, aan de Senaat en aan de Koning, alsmede om artikel 42, waarin is bepaald dat de leden van de wetgevende Kamers de Natie vertegenwoordigen. Die impliciete herziening zou in de praktijk evenwel verstrekkende gevolgen hebben, aangezien het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet ertoe strekt de instemmingsprocedure te schorsen zodra is besloten een volksraadpleging te houden. Vermits telkens een nieuwe uitvoeringswet zou dienen te worden aangenomen, dreigt die schorsing erg lang uit te vallen. Gelet op de benodigde tijd om een uitvoeringswet uit te werken en om de volksraadpleging te organiseren, zou die schorsing van de instemmingsprocedure *de facto* langer dan een jaar kunnen aanslepen. De spreker concludeert daaruit dat een dergelijke aantasting van de prerogatieven van Kamer en Senaat geenszins kan worden beschouwd als een lichte wijziging aan de artikelen 36 en 42 van de Grondwet. Het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet gaat dan ook de huidige bevoegdheid van de grondwetgever te buiten.

De heer Hendrik Daems (VLD) is van mening dat de politiek een tweeledige functie heeft. Enerzijds is het erom te doen de zich aftekenende maatschappelijke veranderingen te onderkennen en erop te anticiperen; anderzijds gaat het erom de veranderingen die zich reeds hebben voltrokken te constateren alsook het recht en de instellingen daarop af te stemmen. Wanneer de kloof tussen het recht en de maatschappelijke realiteit te breed is, leidt zulks tot een revolutie. Zowel het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet als het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een grondwet voor Europa (DOC 51 0281) liggen in de lijn van die tweede optie. Beide zijn erop gericht rekening te houden met de fundamentele veranderingen die de Belgische samenleving sedert 1831 heeft doorgemaakt, alsmede het bestel daaraan aan te passen. De kenmerkende tweespalt binnen de commissie is, alles wel beschouwd, een tweespalt tussen progressieven en conservatieven.

L'intervenant se réfère ensuite à la position du service juridique de la Chambre selon laquelle la possibilité d'adopter la proposition de révision de la Constitution à l'examen dépend de l'interprétation que l'on donne à l'article 42 de la Constitution. Devant les opinions divergentes à ce propos, M. Daems constate une fois de plus que le choix d'une interprétation plutôt qu'une autre est un choix politique et non juridique. Il se propose en conséquence d'interpréter cette disposition d'une manière moderne qui la rende compatible avec la proposition à l'examen.

M. Olivier Maingain (MR) déclare que la proposition de révision à l'examen n'emporte pas de révision implicite de l'article 42 de la Constitution. Si le Conseil d'État voit dans cette disposition, ainsi que dans l'article 33, le siège de la souveraineté nationale, une partie importante de la doctrine y voit surtout la prohibition du mandat impératif et une réaction au particularisme provincial. Cette dernière interprétation est confirmée par la lecture des débats au Congrès national. La proposition de révision à l'examen ne tend donc pas à réviser implicitement cette disposition. Quand bien même ce serait le cas, il faut rappeler que l'histoire constitutionnelle de la Belgique a connu des cas bien plus flagrants de révision implicite d'articles non soumis à révision.

L'orateur s'oppose à la thèse défendue par votre rapporteur selon laquelle la révision d'un article de la Constitution épuiserait automatiquement la compétence du Constituant pour cet article. Il existe plusieurs précédents en la matière, notamment l'article 41, qui a été révisé deux fois au cours de la même constituante. La pratique parlementaire est que si un article règle plusieurs matières, il peut être révisé plusieurs fois dans la même constituante pour autant que les révisions successives portent sur des matières différentes. Après quelques divergences de vues entre la Chambre et le Sénat, un point de vue commun aux deux assemblées est désormais acquis à ce propos (cfr. DOC Sénat, S.O. 1998-1999, 1-1068/3. Rapport de M. Desmedt à propos de l'article 41 de la Constitution). La doctrine a largement encouragé cette interprétation. Une partie de celle-ci estime même que le Constituant peut modifier à plusieurs reprises une même disposition dans le courant de la même législature. Le Constituant disposerait, selon cette doctrine, d'une plénitude de compétence lui permettant de parfaire son ouvrage. L'orateur se dit réservé quant à cette dernière interprétation extensive de la compétence du Constituant. Il se déclare en revanche

Vervolgens verwijst de spreker naar het standpunt van de juridische dienst van de Kamer, volgens hetwelk de mogelijkheid om het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet aan te nemen afhangt van de zin waarin artikel 42 van de Grondwet wordt geïnterpreteerd. Gelet op de terzake uiteenlopende meningen stelt de heer Daems eens te meer vast dat de keuze voor veeleer deze dan gene interpretatie een politieke en geen juridische keuze is. Hij neemt zich dan ook voor aan die bepaling een moderne interpretatie te geven, die ze verenigbaar maakt met het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet.

De heer Olivier Maingain (MR) verklaart dat het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet geen impliciete herziening van artikel 42 van de Grondwet met zich meebrengt. Hoewel de Raad van State ervan uitgaat dat de nationale soevereiniteit wordt geregeld op grond van die bepaling en van artikel 33, wordt in een flink deel van de rechtsleer gesteld dat een en ander vooral een verbod op het bindend mandaat inhoudt alsook een reactie op het provinciale particularisme. Laatstgenoemde interpretatie wordt bevestigd na lezing van de debatten in het Nationaal Congres. Het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet strekt er dus niet toe die bepaling impliciet te herzien. Zelfs al ware zulks het geval, dan nog moet eraan worden herinnerd dat zich in de constitutionele geschiedenis van België heel wat flagrantere gevallen hebben voorgedaan waarbij niet ter herziening voorgelegde artikelen impliciet zijn herzien.

De spreker zet zich af tegen de door uw rapporteur verdedigde stelling dat de grondwetgever ingevolge de herziening van een grondwetsartikel automatisch niet langer bevoegd zou zijn om dat artikel nogmaals te wijzigen. Er bestaan op dat punt verschillende preceden-ten, inzonderheid artikel 41, dat tijdens dezelfde zittingsperiode tweemaal werd gewijzigd. Indien een artikel meer dan één aangelegenheid regelt, kan het parlement in de praktijk hetzelfde artikel meermaals tijdens dezelfde constituante wijzigen, op voorwaarde dat de achtereenvolgende herzieningen verschillende materies betreffen. Na enkele meningsverschillen daarover tussen Kamer en Senaat huldigen beide assemblees terzake voortaan een gemeenschappelijke zienswijze (cfr. Stuk Senaat, G.Z., 1998-1999, 1-1068/3. Verslag van de heer Desmedt over de herziening van artikel 41 van de Grondwet). In de rechtsleer is die interpretatie in sterke mate aange-moedigd. Een deel van de rechtsgeleerden meent zelfs zonder meer dat de grondwetgever dezelfde bepaling meermaals in de loop van dezelfde zittingsperiode mag wijzigen. Volgens die rechtskundige opvatting ware de grondwetgever ten volle bevoegd, hetgeen hem de mo-gelijkheid zou bieden te vervolmaken wat hij tot stand

favorable à l'interprétation qu'en font les Chambres législatives, qui permet de modifier plusieurs dispositions au sein d'un même article. Or, la proposition à l'examen vise moins à modifier l'article 167, § 2, deuxième phrase, qu'à le compléter. Son adoption n'interdirait donc en rien aux Chambres de se saisir à nouveau de cette disposition dans le cadre d'une éventuelle réforme du Sénat.

M. Charles Michel (MR) se joint à l'argumentation juridique de M. Maingain. Il ajoute à l'attention de votre rapporteur que l'on ne pourrait conclure du silence de la Constitution l'interdiction des procédures de démocratie directe au niveau fédéral. La législation relative aux consultations populaires locales et provinciales a en effet été adoptée avant qu'il en soit fait mention dans la Constitution.

La proposition de révision à l'examen a pour but de répondre aux objections d'inconstitutionnalité pesant sur la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe (DOC 51 0281). Une fois la Constitution révisée, cet argument n'aura plus d'objet. Chacun devra alors se prononcer sur la proposition de loi en fonction d'un choix politique et non en se retranchant derrière des arguments juridiques.

L'intervenant souligne la portée limitée de la proposition de révision à l'examen. Elle n'autorise l'organisation d'une consultation populaire que pour l'assentiment aux traités internationaux emportant un transfert de souveraineté. Cet argument devrait rassurer ceux qui craignent le recours abusif à la consultation populaire.

M. Michel déclare partager le souci des membres du groupe PS de voir l'Europe accorder plus d'attention à sa dimension sociale. L'influence des décisions prises au niveau européen sur les débats nationaux, régionaux et communautaires est de plus en plus importante. L'organisation d'une consultation populaire autorisera l'organisation d'un large débat permettant aux citoyens de mieux prendre conscience de la réalité européenne actuelle.

Enfin, l'orateur s'oppose à la thèse selon laquelle les citoyens ne seraient pas aptes à comprendre les enjeux du traité établissant une Constitution pour l'Europe. En

brengt. De spreker toont enige terughoudendheid ten aanzien van die laatste ruime interpretatie van de bevoegdheid van de grondwetgever. Wel geeft hij aan er voorstander van te zijn dat verschillende bepalingen binnen een zelfde artikel worden gewijzigd. Het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet is er evenwel niet zozeer op gericht artikel 167, § 2, tweede volzin, te wijzigen, als wel het aan te vullen. De aanneming van dat voorstel zou de Kamers dus in generlei opzicht verhinderen die bepaling nogmaals aan te pakken in het kader van een eventuele hervorming van de Senaat.

De heer Charles Michel (MR) sluit zich aan bij de juridische argumentatie van de heer Maingain. Ten behoeve van uw rapporteur voegt hij daar nog aan toe dat uit het feit dat de Grondwet geen enkele bepaling bevat over procedures inzake directe democratie, niet mag worden besloten dat zulks op federaal niveau verboden is. De wetgeving betreffende volksraadplegingen op lokaal en provinciaal vlak is immers aangenomen voordat daarvan gewag werd gemaakt in de Grondwet.

Het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet strekt ertoe tegemoet te komen aan de bezwaren tegen het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een grondwet voor Europa (DOC 51 0281), dat als ongrondwettig wordt bestempeld. Als de Grondwet eenmaal is herzien, dan zal dat argument komen te vervallen. Iedereen zal zich dan over het wetsvoorstel moeten uitspreken overeenkomstig een politieke keuze en niet door zich te verschuilen achter juridische argumenten.

De spreker onderstreept de beperkte draagwijdte van het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet. Op grond ervan is het alleen toegestaan een volksraadpleging te organiseren met het oog op de instemming met internationale verdragen die een overdracht van soevereiniteit meebrengen. Dat argument zou iedereen moeten geruststellen die een oneigenlijke aanwending van volksraadplegingen vreest.

De heer Michel geeft aan dat hij net zoals de leden van de PS-fractie graag zou zien dat Europa meer aandacht besteedt aan zijn sociale dimensie. De invloed van de op Europees niveau genomen beslissingen op de debatten op nationaal vlak alsook binnen de gewesten en de gemeenschappen, wordt almaar groter. Dankzij de organisatie van een volksraadpleging zal een breed debat op gang kunnen komen waarbij de burgers zich beter bewust kunnen worden van de huidige Europese realiteit.

Tot slot verzet de spreker zich tegen de stelling dat de burgers niet bekwaam zouden zijn om te begrijpen wat er met Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor

conduisant ce raisonnement à son terme, il faudrait conclure que les citoyens ne sont pas non plus aptes à s'exprimer lors d'élections où la comparaison de programmes se révèle bien plus ardue que l'examen d'un seul texte. Cet argument est le même que celui utilisé au début du vingtième siècle pour refuser le suffrage universel.

M. Paul Tant (CD&V) regrette que le gouvernement ne soit pas plus représenté pour ce débat que pour le débat concernant la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe (DOC 51 0281).

L'intervenant s'étonne de l'obstination dont font preuve les membres des groupes libéraux dans ce dossier. Tant la présente discussion que la discussion de la proposition de loi susmentionnée ont révélé qu'il n'existe pas de majorité politique en faveur de l'organisation d'une consultation populaire. De plus, l'objet sur lequel ils proposent d'organiser une consultation rend celle-ci inutile: le bulletin Eurobaromètre de janvier 2005 montre que 70% des Belges sont favorables au traité, alors que seuls 13% lui sont défavorables. Ce chiffre fait de la Belgique l'État le plus favorable au traité après l'Italie. Devant de tels résultats, quelle est l'utilité d'une consultation populaire? Si les représentants libéraux tiennent tellement au principe de la démocratie directe, ils feraient mieux de l'appliquer à des thèmes où un doute existe réellement quant à la volonté de la population.

Quant à la proposition à l'examen, l'orateur se joint à l'argument développé par votre rapporteur. Le pré-constituant a prévu l'insertion dans le titre III de la Constitution d'une disposition relative aux seules consultations populaires régionales. L'absence de mention d'une consultation populaire fédérale ne résulte pas d'un simple oubli, mais de la volonté délibérée du pré-constituant. Le retrait par les membres du groupe MR de leur propre proposition de déclaration de révision de la Constitution lors de la législature précédente en est la preuve.

L'intervenant rappelle que des parties de la souveraineté nationale ont été progressivement transférées vers des instances supranationales. Ces dernières ont dès lors exercé des compétences qui ne pouvaient jusqu'à lors être exercées de concert qu'en vertu de traités internationaux transposés en droit belge. Par ailleurs, si les auteurs de la proposition à l'examen étaient conséquents, ils devraient admettre que toutes les directives européennes pourraient faire l'objet d'une consultation populaire. Ce serait la fin des institutions européennes.

Europa op het spel staat. Als men die redenering doortrekt, zou men tot het besluit moeten komen dat de burgers ook niet bekwaam zijn om zich uit te spreken bij verkiezingen, waar de vergelijking van de programma's veel moeilijker is dan het onderzoek van één enkele tekst. Dat argument is hetzelfde als hetgeen bij het begin van de twintigste eeuw werd gebruikt om het universeel stemrecht niet te aanvaarden.

De heer Paul Tant (CD&V) betreurt dat de regering bij dit debat niet beter vertegenwoordigd is dan bij het debat over het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een grondwet voor Europa (DOC 51 0281).

De spreker is verbaasd over de koppigheid van de liberale fractieleden in dit debat. Zowel uit de huidige bespreking als uit de bespreking van het voornoemde wetsvoorstel blijkt dat er voor de organisatie van een volksraadpleging geen politieke meerderheid is. Bovendien maakt het thema waarover zij een volksraadpleging willen, de organisatie ervan nutteloos: uit de Eurobarometer-publicatie van januari 2005 blijkt dat 70% van de Belgen voorstander zijn van het Verdrag, terwijl maar 13 % er tegen is. Na Italië is België met dat cijfer de grootste voorstander. Wat is in het licht van dergelijke resultaten het nut van een volksraadpleging? Als de liberale volksvertegenwoordigers zo op het principe van de directe democratie staan, zouden ze er beter aan doen dat toe te passen op thema's waarbij er echt twijfel is over de wil van het volk.

Wat het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening betreft, sluit de spreker zich aan bij het argument van uw rapporteur. De preconstituante heeft in titel III van de Grondwet in de opname voorzien van een bepaling die enkel betrekking heeft op regionale volksraadplegingen. Dat een federale volksraadpleging niet is vermeld is geen vergetelheid, maar is het gevolg van de uitdrukkelijke wil van de preconstituante. De intrekking door de leden van de MR-fractie tijdens de vorige zittingsperiode van hun eigen voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet is daar het bewijs van.

De spreker herinnert eraan dat delen van de nationale soevereiniteit stapsgewijs zijn overgeheveld naar supranationale instanties. Die laatste hebben dus bevoegdheden uitgeoefend die tot dan toe maar in overleg konden worden uitgeoefend krachtens in Belgisch recht omgezette internationale verdragen. Overigens, als de indieners van het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening consequent zijn, zouden zij moeten toegeven dat over alle Europese richtlijnen een volksraadpleging kan worden gehouden. Dat zou het einde van de Europese instellingen betekenen.

M. Tant dénonce également l'incohérence de ceux qui prétendent user de la consultation populaire pour rapprocher les institutions des citoyens après avoir approuvé la réforme électorale de 2002. Cette réforme, en ayant élargi les circonscriptions électorales à la taille des provinces, a en effet considérablement éloigné le citoyen des institutions.

Mme Marie-Claire Lambert (PS) précise que son groupe n'est pas opposé au principe de l'organisation de consultations populaires. C'est d'ailleurs à l'initiative conjointe des groupes PS et MR que le titre III de la Constitution a été ouvert à révision en vue d'y insérer une disposition relative à l'organisation de consultations populaires régionales.

Quant à la présente proposition de révision, l'oratrice constate qu'elle diffère par son objet de la proposition de loi susmentionnée. La présente proposition va au-delà de cette proposition de loi puisqu'elle vise à bâtir un mécanisme constitutionnel général. Il semble hardi à l'intervenante d'improviser une révision constitutionnelle dans le seul but de permettre l'adoption d'une proposition de loi.

Mme Lambert n'est pas convaincue par les arguments de M. Maingain visant à justifier d'éventuelles révisions ultérieures de l'article 167, § 2, deuxième phrase, de la Constitution au cours de la présente législature. Cette question, liée à une éventuelle réforme du Sénat, reste posée tant en termes politiques qu'en termes juridiques.

D'un point de vue technique, la présente proposition de révision prévoit l'adoption d'une loi d'exécution. Ceci signifie qu'après la révision de la Constitution, un nouveau débat devra avoir lieu à propos du contenu de cette loi. Devant la longueur probable de cette procédure, il convient que tous les partis s'accordent d'emblée sur un calendrier de ratification autre que celui proposé par le premier ministre.

L'oratrice invite donc à la prudence et demande aux membres de la commission de ne pas s'engager dans une réforme aussi importante sans avoir pris toutes les précautions nécessaires.

M. Bart Laeremans (Vlaams Belang) réagit aux propos tenus par les membres du groupe CD&V. Ceux-ci se disaient opposés à la proposition de loi susmentionnée en raison de son inconstitutionnalité. Alors que la proposition à l'examen permet de répondre à cette objection, les représentants du CD&V puisent dans le projet du gouvernement de réformer le Sénat un nouvel argument contre la proposition. Ceci est particulièrement étrange de la part d'un parti qui se dit opposé à la réforme envisagée.

De heer Tant laakt ook het gebrek aan samenhang bij de leden die de kieshervorming van 2002 hebben goedgekeurd en nu beweren de volksraadpleging te gebruiken om de instellingen dichterbij de burgers te brengen. Doordat de kieskringen als gevolg van die hervorming tot de provincies zijn uitgebreid, is de burger immers aanzienlijk verder van de instellingen verwijderd.

Mevrouw Marie-Claire Lambert (PS) preciseert dat haar fractie niet tegen het principe van de volksraadpleging is gekant. Het is trouwens op het gezamenlijk initiatief van de PS- en MR-fractie dat titel III van de Grondwet met het oog op de invoering van een bepaling over het houden van regionale volksraadplegingen voor herziening vatbaar is verklaard.

Wat dit voorstel tot herziening nu betreft, stelt de spreker vast dat het van het voornoemde wetsvoorstel verschilt door zijn strekking. Dit voorstel tot herziening overstijgt het wetsvoorstel, omdat het wil voorzien in een algemene grondwettelijke regeling. Het komt de spreker vermetel voor een grondwetsherziening te willen improviseren louter om de aanneming van een wetsvoorstel mogelijk te maken.

Mevrouw Lambert is niet overtuigd door de argumenten van de heer Maingain die erop gericht zijn tijdens deze zittingsperiode eventuele latere herzieningen van artikel 167, § 2, tweede volzin, van de Grondwet te rechtvaardigen. Dat vraagstuk, dat gekoppeld is aan een eventuele hervorming van de Senaat, blijft zowel politiek als juridisch bestaan.

Uit technisch oogpunt voorziet dit voorstel tot herziening in de aanneming van een uitvoeringswet. Dit betekent dat na de herziening van de Grondwet een nieuw debat over de inhoud van deze wet moet plaatshebben. In het licht van de vermoedelijk lange duur van die procedure verdient het aanbeveling alle partijen van meet af aan akkoord te laten gaan over een ander bekrachtigingsstijdpad dan dat wat de eerste minister voorstelt.

De spreker vraagt dus omzichtig te zijn en verzoekt de commissieleden zich niet tot een dergelijke belangrijke hervorming te verbinden dan nadat zij alle nodige voorzorgsmaatregelen hebben genomen.

De heer Bart Laeremans (Vlaams Belang) reageert op het betoog van de leden van de CD&V-fractie. Die zegden gekant te zijn tegen het voornoemde wetsvoorstel, omdat het ongrondwettig is. Nu het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening het mogelijk maakt aan dat bezwaar tegemoet te komen, gebruiken de vertegenwoordigers van CD&V het regeringsproject in verband met de hervorming van de Senaat als nieuw argument tegen het voorstel. Dat is bijzonder vreemd voor een partij die zich tegen de geplande hervorming verzet.

La position du groupe de l'intervenant est par contre très claire. Celui-ci a toujours été en faveur de la démocratie directe. Le reproche qu'il formule envers la présente proposition comme envers la proposition de loi porte sur sa portée trop limitée. Il souhaiterait ouvrir la possibilité d'organiser des référendums dans toutes les matières, y compris communautaires. Mais ce reproche ne l'empêchera pas de soutenir la proposition en tant que premier pas vers une amélioration de la démocratie.

L'argument tiré de l'Eurobaromètre est particulièrement faible. Il ne s'agit que d'un sondage et non d'une réelle consultation. En outre, le résultat est fort influencé par la manière dont la question est posée et par l'information dont disposent les personnes interrogées. Or, il est notoire que cette information est actuellement insuffisante. Une consultation populaire permettrait justement d'organiser un débat plus large et d'améliorer l'information de la population sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe. L'orateur cite en exemple les Pays-Bas, où il est même envisagé de stimuler le débat en octroyant un financement public aux mouvements militant pour le refus du traité.

M. Laeremans évoque également la question de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Il est selon lui erroné de croire que cette question est une question différente de celle de la future Constitution. Toute constitution définit le territoire sur lequel elle s'applique. C'est une importante lacune du traité établissant une Constitution pour l'Europe: il ne définit pas le territoire de l'Europe. Il laisse ainsi la possibilité d'adhérer à l'Union à un État se situant à 90% en Asie. En outre, dans cet État à forte majorité musulmane, il existe une minorité chrétienne opprimée. L'intervenant s'étonne que les parlementaires sociaux-chrétiens ne soient pas plus sensibles à cette situation.

Enfin, l'orateur déclare que le seul réel motif des opposants à la consultation populaire est la crainte de voir de fortes divergences apparaître entre les deux grandes communautés du pays. Cette crainte est bien compréhensible de la part du PS, mais beaucoup moins de la part du CD&V. M. Laeremans se demande pourquoi le CD&V adopte une attitude qu'il qualifie de quasi-unitariste.

M. Dirk Van der Maelen (*sp.a-spirit*) résume le point de vue de son groupe quant à la proposition de révision à l'examen. Il constate d'emblée que les controverses juridiques sont loin d'être éteintes, notamment en ce qui concerne la possibilité de réviser plusieurs fois la même disposition constitutionnelle dans le courant de la même législature. Il semble donc plus prudent d'intégrer les

Het standpunt van de fractie van de spreker is daarentegen heel duidelijk. Die is altijd voor directe democratie geweest. Het verwijt ten aanzien van dit voorstel tot herziening evenals tegen het wetsvoorstel heeft betrekking op de te beperkte strekking. De fractie wenst referenda mogelijk te maken over alle aangelegenheden, ook communautaire. Maar dat verwijt verhindert niet het voorstel tot herziening te steunen als eerste stap naar een verbetering van de democratie.

Het argument in verband met de Eurobarometer is bijzonder zwak. Het gaat maar om een peiling en niet om echte raadpleging. Bovendien wordt het resultaat sterk beïnvloed door de wijze waarop de vraag wordt gesteld en door de informatie waarover de ondervraagde personen beschikken. Het is algemeen bekend dat die informatie momenteel onvoldoende is. Een volksraadpleging zou het precies mogelijk maken een ruimer debat te houden en de informatieverstrekking aan de bevolking over het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa te verbeteren. De spreker geeft Nederland als voorbeeld, waar men zelfs van plan is het debat te bevorderen door militante bewegingen die tegen het Verdrag zijn, overheidsfinanciering te verlenen.

De heer Laeremans brengt ook het vraagstuk van de toetreding van Turkije tot de Europese Unie te berde. Volgens hem is het verkeerd te denken dat deze aangelegenheid van een andere orde is dan die van de toekomstige Grondwet. Er is een aanzienlijke leemte in het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa: het bakent het grondgebied van Europa niet af. Het maakt aldus de toetreding mogelijk van een Staat die voor 90% in Azië ligt. Bovendien is er in die overheersend islamitische Staat een verdrukte christelijk minderheid. De spreker is verbaasd dat de christen-democratische parlementsleden in verband met die toestand niet meer medeleven betuigen.

Tot slot verklaart de spreker dat het enige motief van de tegenstanders van de volksraadpleging de vrees is tussen de twee grote gemeenschappen van het land sterke divergenties te zien ontstaan. Die vrees is begrijpelijk vanwege de PS, maar veel minder vanwege CD&V. De heer Laeremans vraagt zich af waarom CD&V een houding aanneemt die hij bijna unitaristisch zou noemen.

De heer Dirk Van der Maelen (*sp.a-spirit*) vat het standpunt van zijn fractie in verband met het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening samen. Hij stelt meteen vast dat de juridische controverses verre van uitgedoofd zijn, met name inzake de mogelijkheid om dezelfde grondwetsbepaling in de loop van dezelfde zittingsperiode verscheidene malen te herzien. Het zou

deux aspects de la révision, soit la possibilité d'organiser une consultation populaire et la réforme du Sénat, dans la même révision. Le groupe de l'intervenant collaborera volontiers à une telle réforme.

La présente proposition de révision n'est pas encore mûre. Elle ne précise par exemple pas si la loi d'exécution doit être une loi ordinaire ou une loi spéciale. Il faut en conclure qu'il s'agit d'une loi ordinaire. Mais est-on sûr que la sécurité juridique sera bien garantie dans ce cas? Il serait plus prudent que les conditions générales auxquelles doit satisfaire la consultation populaire soient établies dans une loi spéciale, ce qui leur conférerait une plus grande stabilité.

Inspiré par une tribune libre publiée par le professeur Hugues Dumont (*Le Soir*, 11 janvier 2005), l'intervenant attire l'attention sur la répartition constitutionnelle des compétences, qui n'a pas encore été évoquée dans le débat. Lorsqu'un traité international concerne à la fois des matières fédérales et des matières régionales ou communautaires, chaque assemblée concernée doit y donner son assentiment. Or, la proposition de révision ne prévoit pas comment impliquer les assemblées communautaires et régionales dans la décision d'organiser une consultation populaire.

Ces quelques éléments démontrent que si l'initiative des auteurs de la proposition à l'examen est louable, elle implique que la commission se prononce sur un thème à propos duquel la réflexion n'est pas suffisamment aboutie.

C. Réunion du 16 février 2005

M. Hervé Hasquin (MR) estime que tous les arguments ont été échangés lors des réunions précédentes. Il suggère à la commission de ne pas prolonger inutilement les débats et de se prononcer sur la proposition à l'examen.

L'orateur persiste dans l'opinion selon laquelle la présente proposition est pertinente et permettrait aux citoyens belges d'être enfin bien informés sur les enjeux européens par l'organisation d'un débat public en Belgique. Le rejet de la proposition entraînerait l'obligation, pour les citoyens belges intéressés par les questions européennes, de se fier aux médias étrangers pour assister à de réels débats sur ces questions. Ce serait

dus van meer beleid getuigen beide aspecten van de herziening, namelijk de organisatie van een volksraadpleging en de hervorming van de Senaat, in dezelfde herziening samen te behandelen. De fractie van de spreker zal aan een dergelijke hervorming graag meewerken.

Dit voorstel tot herziening is nog niet rijp. Het preciseert bijvoorbeeld niet of de uitvoeringswet een gewone dan wel een bijzonder wet moet zijn. Men moet eruit afleiden dat het om een gewone wet gaat. Maar is men er zeker van dat de rechtszekerheid in dat geval wel degelijk gewaarborgd is? Het zou van meer bedachtzaamheid getuigen mochten de algemene voorwaarden waaraan een volksraadpleging moet beantwoorden, in een bijzondere wet worden vastgelegd; dat zou ze meer stabiliteit geven.

Refererend aan een door professor Hugues Dumont in de krant *Le Soir* van 11 januari 2005 gepubliceerde vrije tribune, vestigt de spreker de aandacht op de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling, die in het debat nog niet aan bod is gekomen. Wanneer een internationaal Verdrag zowel op federale als op gewestelijke of gemeenschapsaangelegenheden betrekking heeft, dan moet iedere betrokken assemblee daarmee instemmen. Het voorstel tot herziening bepaalt echter niet op welke wijze de gewest- en gemeenschapsassemblees bij de besluitvorming rond het houden van een volksraadpleging zullen worden betrokken.

Die enkele elementen tonen aan dat het initiatief van de indieners van het ter bespreking voorliggende voorstel weliswaar lovenswaardig is, maar dat dit impliceert dat de commissie uitspraak moet doen over een thema waaromtrent niet voldoende grondig is gereflecteerd.

C. Vergadering van 16 februari 2005

De heer Hervé Hasquin (MR) is van mening dat tijdens de vorige vergaderingen alle argumenten werden besproken. Hij stelt voor dat de commissie de debatten niet nodeloos zou laten aanslepen, en zich over het ter bespreking voorliggende voorstel uitspreekt.

De spreker blijft bij zijn standpunt dat het hier om een relevant voorstel gaat waarbij de burgers, doordat over dat thema een openbaar debat in België wordt gevoerd, eindelijk degelijk geïnformeerd zouden worden over welke belangen er op Europees vlak op het spel staan. Mocht het voorstel worden verworpen, dan zouden de Belgische burgers met belangstelling voor Europese aangelegenheden aangewezen zijn op buitenlandse

particulièrement décevant de la part de l'État qui abrite les principales institutions européennes.

Votre rapporteur se joint à l'orateur précédent et demande que la commission se prononce par un vote sur la proposition de révision de la Constitution.

Mme Marie Nagy (Ecolo) estime que la présente proposition de révision de la Constitution répond aux objections juridiques opposées à la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe (DOC 51 0281). Or, les membres de la commission qui avaient soulevé ces objections ne semblent pas vouloir saisir l'occasion qui leur est offerte de résoudre le problème de l'inconstitutionnalité de cette proposition de loi.

La plupart des États voisins ont jugé opportun de consulter la population sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Ceci permettra aux citoyens de ces pays de s'informer et imposera aux politiques un travail pédagogique. Il est décevant de constater que le citoyen belge n'est pas considéré comme apte à comprendre un traité sur lequel ses voisins devront se prononcer eux-mêmes.

L'oratrice répond à l'argument selon lequel l'organisation d'une consultation populaire serait un précédent dangereux susceptible de dérives, notamment en matière de politique intérieure. La présente proposition permet d'éviter cette dérive puisqu'elle limite la possibilité d'organiser une consultation populaire à la procédure d'assentiment des traités comportant un transfert de souveraineté.

En l'absence de consultation populaire, le gouvernement organisera certainement une campagne d'information sur le traité établissant une Consultation pour l'Europe. Celle-ci ne sera malheureusement pas suffisante. L'expérience montre que le citoyen ne s'intéresse vraiment à ces campagnes officielles d'information que s'il a l'impression que son opinion compte dans le débat. Sans consultation populaire, ce ne sera pas le cas.

M. Melchior Wathelet (cdH) rappelle brièvement la position de son groupe, qui repose sur trois éléments, à savoir la légalité, la faisabilité et l'opportunité.

Le groupe de l'orateur n'est pas opposé au principe de la consultation populaire, mais exige que celle-ci se fasse dans le respect du droit. Or, les différentes observations faites par les membres de la commission et par les services de la Chambre montrent que le respect de

media om aan echte debatten over deze aangelegenheden deel te nemen. Dat zou toch bijzonder jammer zijn voor een Staat, op het grondgebied waarvan de voornaamste Europese instellingen gevestigd zijn.

Uw rapporteur sluit zich bij de vorige spreker aan en vraagt dat de commissie zich over het voorstel tot herziening van de Grondwet uitspreekt.

Mevrouw Marie Nagy (Ecolo) is van mening dat dit voorstel tot herziening van de Grondwet tegemoetkomt aan de opgeworpen juridische bezwaren tegen het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa (DOC 51 0281). Het lijkt er evenwel naar dat de commissieleden die voormelde bezwaren hadden opgeworpen, de hun geboden kans niet wensen te benutten om het probleem van het ongrondwettige karakter van dit voorstel, weg te werken.

Het merendeel van de ons omringende Staten heeft het nuttig geacht de bevolking te bevragen over het Verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa. Daardoor zullen de burgers van die landen informatie kunnen inwinnen en worden de politici verplicht hun didactische rol spelen. Het is bedroevend vast te stellen dat de Belgische burger niet bekwaam wordt geacht een verdrag te begrijpen waarover zijn burens nochtans zelf uitspraak zullen moeten doen.

De spreekster antwoordt op het argument als zou het organiseren van een volksraadpleging een gevaarlijk precedent scheppen dat, met name op het vlak van de binnenlandse politiek, wel eens tot uitwassen zou kunnen leiden. Dit voorstel is er echter precies op gericht soortgelijke excessen te voorkomen: het beperkt namelijk de mogelijkheid om een volksraadpleging te houden tot de instemmingsprocedure met verdragen die een soevereiniteitsoverdracht inhouden.

Komt het niet tot een volksraadpleging, dan zal de regering over het Verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa voorzeker een voorlichtingscampagne opzetten, die jammer genoeg ontoereikend zal blijken. De ervaring leert ons immers dat de burger pas echt belangstelling voor soortgelijke officiële voorlichtingscampagnes betoont wanneer hij het gevoel heeft dat zijn mening meetelt in het debat. Zonder volksraadpleging zal zulks niet het geval zijn.

De heer Melchior Wathelet (cdH) verwoordt beknopt het standpunt van zijn fractie dat steunt op drie elementen, met name de wettigheid, de haalbaarheid en de wenselijkheid.

De fractie van de spreker is niet tegen het principe van de volksraadpleging gekant, maar eist wel dat ze met eerbiediging van de wet plaatsvindt. Uit de diverse door de commissieleden en door de diensten van de Kamer geformuleerde opmerkingen, valt echter af te lei-

cette condition n'est pas assuré. La proposition de révision de la Constitution à l'examen est un progrès par rapport à la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Elle n'est cependant pas encore satisfaisante.

La prolongation des débats à la Chambre rend l'organisation de la consultation populaire de plus en plus difficile. Si la décision d'organiser une consultation populaire devait être prise, une adaptation du calendrier proposé par le premier ministre pour la ratification du traité serait inévitable.

Enfin, l'orateur plaide pour que, quelle que soit l'issue du présent débat, le gouvernement organise une vaste campagne d'information sur le traité. Celui-ci contient des dispositions importantes et il convient que la population soit bien informée de son importance.

M. Charles Michel (MR) regrette que les opposants à la consultation populaire n'aient jamais avancé un argument juridique convaincant contre la proposition de révision. Ils se contentent de la balayer d'un revers de la main, en prétendant qu'elle n'est pas suffisante. La vérité est que la question est ouverte sur le plan juridique. Des arguments peuvent être avancés dans un sens comme dans l'autre. La question est dès lors purement politique: est-il opportun d'organiser une consultation populaire, oui ou non?

Le présent débat permet d'éclairer utilement l'examen de la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe. En proposant de réviser la Constitution pour écarter toute objection juridique, les auteurs désirent que chacun puisse exprimer une opinion politique au sujet de la consultation populaire, sans se retrancher derrière des prétextes juridiques.

L'orateur s'étonne donc de l'attitude des membres qui reprochent à la proposition de loi d'être inconstitutionnelle et qui en même temps refusent de réviser la Constitution pour remédier au problème. Il observe en outre que certains mandataires politiques belges plaident pour les mécanismes de participation lors du Forum social de Porto Allegre, mais changent radicalement de discours lorsqu'ils rentrent en Belgique. Il faut constater qu'aux yeux de certains, les citoyens belges sont moins aptes que les autres à prendre connaissance et à se forger une opinion sur un texte constitutionnel.

den dat die voorwaarde niet vervuld is. Met het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet wordt vooruitgang geboekt ten opzichte van het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa. Maar de geboekte vooruitgang is nog onvoldoende.

Dat de debatten in de Kamer maar blijven aanslepen, maakt de organisatie van de volksraadpleging almaar moeilijker. Mocht het ooit tot een beslissing komen om een volksraadpleging te organiseren, dan zal men het door de eerste minister voor de ratificatie van het Verdrag voorgestelde tijdschema node moeten bijstellen.

Ongeacht het resultaat dat dit debat ook moge opleveren, pleit de spreker er ten slotte voor hoe dan ook een grootschalige voorlichtingscampagne over het Verdrag op te zetten. Dat Verdrag omvat immers een aantal belangrijke bepalingen en het is zaak dat de bevolking behoorlijk wordt geïnformeerd over het belang ervan.

De heer Charles Michel (MR) vindt het jammer dat de tegenstanders van de volksraadpleging nooit één enkel valabel rechtsgeldig argument tegen, het voorstel tot herziening hebben aangevoerd. Zij beperken zich ertoe die raadpleging gewoonweg van tafel te vegen, met het argument dat ze geen volledige genoegdoening geeft. De waarheid gebiedt evenwel te stellen dat de kwestie op juridisch vlak open blijft. Er zijn zowel juridische argumenten pro als contra het houden van een volksraadpleging te bedenken. Het gaat dan ook om een louter politiek getinte vraag: is een volksraadpleging houden al dan niet opportuun?

Het huidige debat kan verhelderend zijn voor de behandeling van het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa. Door een grondwetsherziening voor te stellen om ieder juridisch bezwaar weg te werken, wensen de indieners dat eenieder een politieke mening over de volksraadpleging naar voren zou kunnen brengen, zonder zich achter juridische schaamlapjes hoeven te verstoppen.

Dat die leden die het wetsvoorstel als ongrondwettig aanmerken, terzelfder tijd weigeren de Grondwet te herzien om dat euvel te verhelpen, wekt enige verwondering bij de spreker. Zo merkt hij bovendien op dat sommige Belgische politieke ambtsdragers die op het Wereld Sociaal Forum te *Porte Allegre* een pleidooi hielden voor participatieregelingen, meteen bij hun terugkeer naar België een compleet ander discours houden. Men kan dan ook niet om de vaststelling heen dat de Belgische burgers volgens sommigen minder bekwaam zouden zijn dan anderen om kennis te nemen van en zich een oordeel te vormen over een grondwetstekst.

M. Paul Tant (CD&V) rappelle la proposition de déclaration de révision du titre III de la Constitution en vue d'y insérer un article relatif au référendum législatif, déposée par MM. Bacquelaine, Michel et Mme Barzin lors de la législature précédente (DOC 50 0539/001). Les auteurs ont renoncé eux-mêmes à cette proposition en la retirant lors de l'adoption de la déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur Belge* du 10 avril 2003 (DOC 50 2389/003, p. 45). Dans ces conditions, tenter de constitutionnaliser la consultation populaire par le biais de l'article 167, § 2, ne relève pas de la plus grande honnêteté intellectuelle.

M. Koen Bultinck (Vlaams Belang) regrette que, malgré que la proposition à l'examen permette de répondre aux objections d'inconstitutionnalité soulevées à l'encontre de la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, il s'en trouve encore pour qui les citoyens belges ne sont pas capables de se forger une opinion pertinente sur le traité.

M. Hendrik Daems (VLD) s'étonne de l'attitude des membres de la commission. Alors qu'aucun ne déclare être contre la consultation populaire, aucune majorité claire ne parvient à se dégager en sa faveur. L'attitude de ceux dont le seul grief à l'égard de la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe est son inconstitutionnalité et qui actuellement refusent d'adopter la proposition de révision de la Constitution à l'examen, est encore plus incompréhensible. L'orateur estime qu'en cas de pluralité d'interprétations possibles de la Constitution, il convient de choisir la plus positive. Or, certains membres semblent vouloir à tout prix adopter l'interprétation la plus restrictive.

L'intervenant demande que la commission se prononce sur la proposition à l'examen, sûr que si celle-ci est adoptée, plus aucun obstacle politique ou juridique ne s'opposera à l'adoption de la proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

De heer Paul Tant (CD&V) memoreert het tijdens de vorige zittingsperiode door de heren Bacquelaine en Michel, alsmede door mevrouw Barzin ingediende voorstel van verklaring tot herziening van titel III van de Grondwet om er een artikel betreffende het referendum in te voegen (DOC 50 0539/001). Welnu, de indieners zelf zijn afgestapt van hun voorstel door het in te trekken tijdens de goedkeuring van de verklaring tot herziening van de Grondwet, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 2003 (DOC 50 2389/003, blz. 45). Wie in die omstandigheden wil pogen de volksraadpleging door middel van artikel 167, § 2, grondwettelijk te verankeren, geeft daarbij niet meteen blijk van de grootste intellectuele eerlijkheid.

De heer Koen Bultinck (Vlaams Belang) stelt vast dat het ter bespreking voorliggende voorstel tegemoetkomt aan de bezwaren op het vlak van de ongrondwettigheid, die tegen het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa werden geformuleerd. De spreker betreurt het dat er desondanks blijkbaar toch nog mensen zijn die vinden dat de Belgische burgers niet in staat zijn zich een onderbouwde opinie over het Verdrag te vormen.

De heer Hendrik Daems (VLD) verwondert zich over de houding die de commissieleden in deze aannemen: hoewel geen enkel commissielid verklaart tegen de volksraadpleging te zijn, blijkt binnen de commissie geen afgetekende meerderheid te vinden om voor het voorstel te stemmen. Sommige commissieleden opperen alleen kritiek op het ongrondwettige karakter van het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa en weigeren het ter bespreking voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet goed te keuren. Voor de houding van die leden kan de heer Daems nog minder begrip opbrengen. Hij is immers van mening dat, zo de Grondwet meerduidige interpretaties mogelijk maakt, men dan de meest positieve behoort te kiezen. Bepaalde leden lijken evenwel te allen prijze een zo strikt mogelijke interpretatie voorstaan.

De spreker vraagt dat de commissie zich over het ter bespreking voorliggend voorstel uitspreekt. Hij is er vast van overtuigd dat, zodra het voorstel is goedgekeurd, er dan geen enkele politieke of juridische hinderpaal zal zijn die de goedkeuring van het wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa in de weg zal staan.

IV. — VOTE

L'article unique de la proposition de révision de la Constitution est rejeté par 9 voix contre 8.

Le rapporteur,

Le président,

Servais
VERHERSTRAETEN

Herman DE CROO

IV. — STEMMING

Het enig artikel van het voorstel tot herziening van de Grondwet wordt verworpen met 9 tegen 8 stemmen.

De rapporteur,

De voorzitter,

Servais
VERHERSTRAETEN

Herman DE CROO