

1
- 6/2 - 85/86

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1986-1987

25 JUNI 1987

WETSVOORSTEL

tot instelling van een volksraadpleging
over de kruisraketten

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN,
DE ALGEMENE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT ⁽¹⁾
UITGEBRACHT DOOR DE HEER DE LOOR

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft onderhavig wetsvoorstel behandeld tijdens haar vergaderingen van 14 januari, 4 maart en 3 juni 1987.

I. — Toelichting door de auteur van het wetsvoorstel

De auteur, die zich voor dit wetsvoorstel heeft geïnspireerd op het indertijd gehouden referendum over de Koningskwestie, dient vast te stellen dat in ons land een grote argwaan heerst ten opzichte van de idee van het organiseren van volksraadplegingen. Dit is eigenaardig in een periode dat de meest verscheidene drukingsgroepen voor alles en nog wat worden geraadpleegd via allerhande consultatieprocedures. Wanneer het er evenwel op

⁽¹⁾ Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Temmerman.

A. — Vaste leden:

C.V.P. De heren Bosmans, Breyne, Suykerbuyk, Tant, Vangronsveld, Vankeirsbilck.
P.S. De heren Cools, M. Harmegnies, Henry, Onkelinx.
S.P. De heren Bogaerts, De Loor, Galle, Temmerman.
P.R.I. De heren Klein, Pivin, Poswick.
P.V.V. De heer Devolder, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
P.S.C. De heren Detremmerie, Jérôme.
V.U. De heren De Beul, Desseyn.

B. — Plaatsvervangers:

De heren Ansoms, Cauwenberghs, Depré, Desutter, Marchand, Van Rompaey, Van Rompuy.
De heren Defosset, Delhayé, Y. Harmegnies, Perdieu, Walry.
De heren Beckers, Hancké, Laridon, Ramackers, R. Van Steenkiste.
De heer Bonmariage, Mej. Detaille, de heren D'hondt, Neven.
De heren Denys, Taelman, Van de Velde.
De heren du Monceau de Bergendal, Gehlen, Leonard.
De heren Anciaux, Sauwens, Vanhorenbeek.

Zie:

- 6 - 85/86:

— Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Dierickx.

- 6/2 - 85/86

Chambre des Représentants

SESSION 1986-1987

25 JUIN 1987

PROPOSITION DE LOI

instituant une consultation populaire
au sujet des missiles de croisière

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR, DES AFFAIRES GENERALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ⁽¹⁾
PAR M. DE LOOR

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné la présente proposition de loi au cours de ses réunions des 14 janvier, 4 mars et 3 juin 1987.

I. — Précisions de l'auteur de la proposition de loi

L'auteur, qui s'est inspiré, pour la proposition de loi à l'examen, du référendum qui a été organisé à l'époque sur la Question royale, constate qu'il y a une très grande méfiance dans notre pays à l'égard des consultations populaires. C'est curieux, à une époque où les groupes de pression les plus divers sont consultés à tous propos selon toutes sortes de procédures de consultation. Cependant, les hommes politiques se montrent hésitants lorsqu'il s'agit

⁽¹⁾ Composition de la commission:

Président: M. Temmerman.

A. — Membres titulaires:

C.V.P. MM. Bosmans, Breyne, Suykerbuyk, Tant, Vangronsveld, Vankeirsbilck.
P.S. MM. Cools, M. Harmegnies, Henry, Onkelinx.
S.P. MM. Bogaerts, De Loor, Galle, Temmerman.
P.R.I. MM. Klein, Pivin, Poswick.
P.V.V. M. Devolder, Mme Neyts-Uyttebroeck.
P.S.C. MM. Detremmerie, Jérôme.
V.U. MM. De Beul, Desseyn.

B. — Membres suppléants:

MM. Ansoms, Cauwenberghs, Depré, Desutter, Marchand, Van Rompaey, Van Rompuy.
MM. Defosset, Delhayé, Y. Harmegnies, Perdieu, Walry.
MM. Beckers, Hancké, Laridon, Ramackers, R. Van Steenkiste.
M. Bonmariage, Mlle Detaille, MM. D'hondt, Neven.
MM. Denys, Taelman, Van de Velde.
MM. du Monceau de Bergendal, Gehlen, Leonard.
MM. Anciaux, Sauwens, Vanhorenbeek.

Voir:

- 6 - 85/86:

— N° 1: Proposition de loi de M. Dierickx.

H. — 1660.

aankomt de bevolking te raadplegen, bijvoorbeeld inzake de installatie van de kruisraketten, staan de politici daar huiverachtig tegenover.

Het is nochtans niet de bedoeling door dit wetsvoorstel de besluitvorming te onttrekken aan het Parlement. Het zou inderdaad louter gaan om een consultatief referendum, dat dus in generlei mate de overheden bindt. Iedereen is het er trouwens over eens dat een volksraadpleging uitzonderlijk moet blijven.

De bevolking raadplegen is zeer democratisch en men kan trouwens naar voorbeelden uit andere landen verwijzen. Zo wordt, voor belangrijke kwesties, het volk regelmatig gevraagd zich uit te spreken in Italië, Spanje, Oostenrijk, Zwitserland, Denemarken en Noorwegen. In dit laatste land werd een referendum georganiseerd over het probleem van de kernenergie en over de vraag of Noorwegen al dan niet zou toetreden tot de E.G.

Het is nuttig een overzicht te geven van de grondwettelijke bepalingen inzake het referendum in enkele Europese landen die toch als volwaardige democratieën kunnen worden bestempeld :

1) *Italië* : artikel 75 van de Italiaanse grondwet voorziet het « referendum abrogativo » (500 000 kiezers of 5 regionale raden kunnen een referendum uitlokken strekkende tot het afschaffen van een wet of van een beschikking met wettelijke draagkracht).

Artikel 138 van dezelfde grondwet voorziet een facultatief referendum ter goedkeuring van grondwetsherzieningen.

2) *Oostenrijk* : de artikelen 41, 44, 45 en 46 handelen over de « Volksabstimmung » die moet plaatshebben indien een « Totalrevision » van de grondwet doorgevoerd wordt en over « Das Volksbegehren ». Dit laatste is een referendum met beslissend karakter, dat gehouden wordt op verzoek van 200 000 kiezers. Zulk een referendum had plaats op 5 november 1978 betreffende de inwerkingtreding van de kerncentrale van Zwentendorf.

3) *Denemarken* : artikel 88 van de Deense grondwet voorziet het grondwetsreferendum voor grondwetswijzigingen. Hieraan moet ten minste 40 % van de kiesgerechtigden deelnemen. Het is obligatoir en decisief. Grondwetsreferenda hadden plaats in 1920, 1939 en 1953.

Artikel 42 voorziet het wetgevingsreferendum dat kan aangevraagd worden over een wetsontwerp, na aanneming hiervan, door een derde van de Folketing. Het wetsontwerp komt te vervallen, indien de meerderheid van de aan het referendum deelnemende kiesgerechtigden (deze meerderheid moet ten minste 1/3 zijn van het totaal van de kiesgerechtigden; er is immers geen stemplicht) zich tegen de wet uitsprekt.

Het referendum is in Denemarken een soort noodrem. De wetgeving is in beginsel een zaak van regering en parlement. Wanneer hun besluiten bij de bevolking op grote tegenstand stuiten, is een correctie mogelijk.

Artikel 20 bepaalt dat een referendum moet gehouden worden betreffende soevereiniteitsoverdrachten aan internationale organen wanneer het wetsontwerp dat daartoe strekt niet goedgekeurd wordt met 5/6 van de leden van de Folketing, doch slechts met een gewone meerderheid. De regering kan dan het wetsontwerp intrekken of een referendum organiseren.

4) *Zwitserland* : het volk kan direct controle uitoefenen : ten minste 50 000 burgers of acht kantonregeringen kunnen binnen de 90 dagen eisen dat het volk over een besluit van de Bondsvergadering per referendum beslist (art. 89 en 89bis van de grondwet voorzien dit facultatief decisief referendum).

Ook kan door volksinitiatief (ten minste 50 000 stemgerechtigde burgers) een voorstel tot grondwetswijziging worden inge-

de consulter de population, par exemple au sujet de l'installation des missiles de croisière.

L'objet de la proposition de loi à l'examen n'est cependant pas de soustraire le pouvoir de décision au Parlement. Il s'agirait en effet d'un simple référendum consultatif, qui ne lierait donc nullement les autorités. Tout le monde reconnaît d'ailleurs qu'une consultation populaire doit rester exceptionnelle.

La consultation populaire est une procédure très démocratique et l'on peut d'ailleurs citer des exemples d'autres pays. Ainsi, on demande régulièrement à la population de se prononcer sur des questions importantes en Italie, en Espagne, en Autriche, en Suisse, au Danemark et en Norvège. Dans ce dernier pays, un référendum a été organisé sur le problème de l'énergie nucléaire et de l'adhésion de la Norvège à la C.E.E.

Il n'est pas inutile de donner un aperçu des dispositions constitutionnelles en matière de référendum dans quelques pays européens que l'on peut quand même qualifier de démocraties dignes de ce nom :

1) *Italie* : l'article 75 de la constitution italienne prévoit le « referendum abrogativo » (500 000 électeurs ou 5 conseils régionaux peuvent provoquer un référendum visant à abroger une loi ou une disposition légale).

L'article 138 de cette même constitution prévoit un référendum facultatif pour l'approbation des révisions de la constitution.

2) *Autriche* : les articles 41, 44, 45 et 46 concernent la « Volksabstimmung » qui doit être organisée en cas de « Totalrevision » de la constitution ainsi que le « Volksbegehren ». Il s'agit dans ce dernier cas d'un référendum de décision organisé lorsque 200 000 électeurs le demandent. Un référendum de ce type a eu lieu le 5 novembre 1978 à propos de la mise en service de la centrale nucléaire de Zwentendorf.

3) *Danemark* : l'article 88 de la constitution danoise prévoit un référendum constitutionnel pour les modifications de la constitution. Quarante pourcent au moins des électeurs doivent y participer. Il est obligatoir et decisief. Des référendums constitutionnels ont eu lieu au Danemark en 1920, 1939 et 1953.

L'article 42 de la constitution danoise prévoit un référendum législatif qui peut être demandé à propos d'un projet de loi, après l'adoption de celui-ci, par un tiers du Folketing. Le projet de loi est supprimé si la majorité des électeurs ayant pris part au référendum (cette majorité doit représenter un tiers au moins du nombre total d'électeurs; le vote n'est en effet pas obligatoire) se prononce contre la loi.

Le référendum constitue au Danemark une sorte de frein de secours. La législation y est en principe une affaire de gouvernement et de parlement, mais lorsque les décisions de ces deux instances se heurtent à une opposition importante de la population, il est possible de les corriger.

L'article 20 de la constitution danoise dispose qu'un référendum doit être organisé au sujet des transferts de souveraineté à des organismes internationaux lorsque le projet de loi qui propose ces transferts n'est pas adopté par 5/6^e des membres du Folketing mais seulement par une majorité simple. Le gouvernement peut à ce moment retirer le projet de loi ou organiser un référendum.

4) *Suisse* : le peuple peut exercer un contrôle direct : 50 000 citoyens au moins ou 8 gouvernements cantonaux peuvent exiger que le peuple se prononce par référendum sur une décision de l'Assemblée fédérale dans les 90 jours qui suivent cette décision (les articles 89 et 89bis de la constitution prévoient ce référendum de décision facultatif).

L'initiative populaire (50 000 citoyens électeurs au moins) peut également être à l'origine d'une proposition de modification de

diend. Bij een grondwetswijziging stemmen de burgers en de kantons, bij een wetgevingsreferendum alleen het volk.

5) *Frankrijk*: de belangrijkste vormen van referenda in de grondwet van 1958 zijn het grondwetsreferendum van artikel 89 en het wetgevingsreferendum van artikel 11.

6) *Zweden*: het vrijwillige (niet in de grondwet verankerde) facultatief referendum is in Zweden nauwelijks geregeld: er is alleen bepaald dat het kan worden gehouden en wie daartoe het initiatief kan nemen. De procedure wordt door een *ad hoc*-wet per referendum geregeld. Op 23 maart 1980 had een referendum plaats over het in gebruik nemen van twaalf Zweedse kerncentrales.

7) *Groot-Brittannië*: op 5 juni 1975 hield de toenmalige Eerste-Minister Wilson een referendum over de toetreding tot de E.G. zestien leden van zijn regering waren er vóór, zeven voerden campagne tegen de toetreding. De bevolking sprak zich uit vóór de toetreding. Het was in principe een consultatief referendum maar de regering had te kennen gegeven dat ze zich bij de beslissing zou neerleggen. De gestelde vraag was volgens allen zeer klaar: « The government has announced the results of the renegotiation of the United Kingdom's term of membership of the European Community. Do you think that the United Kingdom should stay in the European Community? »

Men kan moeilijk beweren dat de raadplegingen van de bevolking in deze landen de democratie aldaar in verlegenheid zouden hebben gebracht. Er is integendeel sprake van een verrijkende werking voor het democratisch systeem. In Oostenrijk bracht het voormelde referendum over de inwerkingtreding van een kerncentrale het debat over de kernenergie op gang. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat door de regering-Vranitzky thans tot ontmanteling van kerncentrales wordt overgegaan. Ziedaar een voorbeeld van hoe de volksraadpleging tot een maatschappelijk debat en tot concrete resultaten kan leiden.

Er dient ook nog melding te worden gemaakt van twee belangwekkende opinies uit de ons omringende landen over volksraadplegingen:

— In Nederland heeft de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming (Staatscommissie-Biesheuvel) in haar eindrapport gepleit voor « een beperkte vorm van beslissend referendum, aangeduid als een correctief wetgevingsreferendum. Een dergelijk referendum zou bovendien facultatief moeten zijn, dit wil zeggen niet dwingend voorgeschreven. De kiezers zouden aldus in de gelegenheid worden gesteld zich uit te spreken over door het Parlement aanvaarde wetsvoorstellen » (zie het eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming: *Relatie kiezers-beleidsvorming. Referendum en volksinitiatief*, Staatsuitgeverij 's Gravenhage, 1985; zie ook *Staatscourant* van 4 december 1985).

— In West-Duitsland meent Alexander Rossnagel dat het zeer belangrijk is referenda te organiseren over beheersbeslissingen van de overheid, zoals beslissingen tot de bouw van kerncentrales of de uitbreiding van luchthavens.

Het gaat hierbij namelijk om politieke beslissingen van 1ste categorie (« Politika ersten Ranges »), waarbij de burgers dikwijls nauwer betrokken zijn dan bij materies waarover dient te worden gelegifereerd. Het organiseren van volksraadplegingen over beheersdaden van de overheid is des te meer noodzakelijk in een maatschappij, waarin beslissingen steeds meer van het politieke niveau naar het bureaucratische of technocratische vlak worden verlegd (zie Alexander Rossnagel, « Kontrolle grosstechnischer Anlagen durch Verwaltungsreferenda », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 4/86, blz. 587 e.v.).

Een argument dat dikwijls wordt gebruikt door tegenstanders van referenda is dat men de bevolking om de tuin zou leiden. De bevolking zou niet rijp genoeg zijn om zich uit te spreken over de voorgelegde problematiek. Maar dezelfde bevolking wordt

la constitution. Les citoyens et les cantons votent lors d'une modification de la constitution; seul le peuple vote en cas de référendum législatif.

5) *France*: les principales formes de référendum prévues par la Constitution de 1958 sont le référendum constitutionnel prévu par l'article 89 et le référendum législatif prévu par l'article 11.

6) *Suède*: la législation suédoise contient à peine quelques règles relatives au référendum facultatif volontaire (non institué par la constitution): elle en reconnaît seulement l'existence et précise à qui appartient l'initiative de son organisation. La procédure de chaque référendum est réglée par une loi *ad hoc*. Un référendum a été organisé le 23 mars 1980 au sujet de la mise en service de douze centrales nucléaires suédoises.

7) *Grande-Bretagne*: le 5 juillet 1975, M. Wilson, Premier Ministre, organisa un référendum au sujet de l'adhésion de son pays à la C.E.E. Seize membres de son gouvernement y étaient favorables tandis que sept autres menaient une croisade contre cette adhésion. La population se prononça en faveur de l'adhésion. Il s'agissait en principe d'un référendum de consultation mais le gouvernement avait déclaré qu'il s'inclinerait devant la décision. Tout le monde estima que la question posée était très claire: « The government has announced the results of the renegotiation of the United Kingdom's term of membership of the European Community. Do you think that the United Kingdom should stay in the European Community? »

On peut difficilement prétendre que les consultations populaires organisées dans ces pays y ont compromis la démocratie. On peut au contraire parler d'un enrichissement pour le système démocratique. En Autriche, le référendum de 1978 (voir ci-avant) a été à l'origine du débat sur l'énergie nucléaire. Cela a finalement eu pour résultat que le gouvernement Vranitzky a décidé de faire procéder au démantèlement des centrales nucléaires. Voilà un exemple de la manière dont la consultation populaire peut mener à un débat social et à des résultats concrets.

Il convient aussi de mentionner deux opinions intéressantes qui ont cours chez nos voisins à propos de la consultation populaire:

— Aux Pays-Bas, la commission nationale consultative pour les relations entre les électeurs et le pouvoir de décision (commission Biesheuvel) a préconisé dans son rapport final l'introduction d'« une forme limitée de référendum de décision, à titre de correctif du référendum législatif. Un tel référendum devrait en outre être facultatif, c'est-à-dire non obligatoire. Les électeurs auraient ainsi la possibilité de se prononcer sur des propositions de loi adoptées par le Parlement » (voir le rapport final de la commission nationale consultative pour les relations entre les électeurs et le pouvoir de décision: *Relations électeurs-pouvoir de décision. Référendum et initiative populaire*, Staatsuitgeverij, La Haye, 1985; voir aussi *Staatscourant* du 4 décembre 1985).

— En Allemagne fédérale, Alexander Rossnagel estime qu'il est très important d'organiser des référendums à propos de certaines décisions des pouvoirs publics, telles que la construction de centrales nucléaires ou l'extension d'aéroports.

Il s'agit en l'occurrence de décisions politiques de premier ordre (« Politika ersten Ranges ») qui concernent plus directement les citoyens que les matières à propos desquelles il convient de légiférer. L'organisation de consultations populaires à propos d'actes des pouvoirs publics s'avère d'autant plus nécessaire dans une société où la prise de décisions se déplace de plus en plus du niveau politique vers le niveau bureaucratique et technocratique (voir Alexandre Rossnagel, « Kontrolle grosstechnischer Anlagen durch Verwaltungsreferenda », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 4/86, p. 587 e.s.).

Un argument fréquemment invoqué par les adversaires du référendum est qu'il est destiné à tromper la population. La population ne serait pas suffisamment mûre pour se prononcer sur les questions soumises à son appréciation. Mais cette même

tegelijktijd wel bekwaam geacht bij de verkiezingen een synthese te maken van alles wat gebeurde gedurende een legislatuur, en alle partijprogramma's en leidersfiguren met elkaar te vergelijken.

De appreciatie van dit alles lijkt alleszins complexer dan de vragen waarop bij een referendum moet worden geantwoord. Een aspect van de democratie is overigens het vertrouwen in de besluitvaardigheid van iedereen.

Het is wel noodzakelijk dat, bij de organisatie van een volksraadpleging, voorafgaandelijk een eerlijk debat plaatsheeft om de burger op een zo volledig mogelijke manier in te lichten.

∴

Wat nu meer specifiek het voorliggende wetsvoorstel tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten betreft, wijst de indiener op de fundamenteel gewijzigde situatie in vergelijking met 1830.

Toen de Belgische Grondwet werd geconcipeerd, was het begrip « atoomoorlog » onbekend. Oorlog betekende in die periode dat een fractie van de mannelijke bevolking bereid moest worden gevonden om het leven te wagen teneinde het nationale grondgebied te beveiligen.

Thans heeft de oorlog een gans andere betekenis gekregen. Een enkel wapen kan namelijk een groot deel van de bevolking uitroeien. Ook volgens vele juristen kan men geen vergelijking meer maken met de toestand zoals die zich ruim 150 jaar geleden voordeed.

Daarbij is er de vaststelling dat het probleem van de plaatsing van kruisraketten recentelijk weer aan actualiteit heeft gewonnen.

Eén en ander wetigt de organisatie van een consultatief referendum over de plaatsing van kruisraketten, hoewel de Grondwet er niet in voorziet. Er bestaat inderdaad een nood om zoveel mogelijk mensen bij de besluitvorming ter zake te betrekken, zodat het wetsvoorstel moet worden gezien in het kader van de eerbied voor de democratie.

II. — Algemene bespreking

De commissieleden geloven uiteraard ook in de normale eerlijkheid van de bevolking

Eén onder hen is echter van mening dat de indiener van het wetsvoorstel beter niet zou verwijzen naar het referendum over de Koningskwesitie. Dit referendum heeft namelijk aangetoond dat het mechanisme een averechtse werking kan hebben. De politieke partijen die zich indertijd sterk maakten dat de uitslag van de volksraadpleging zou worden geëerbiedigd, zijn uiteindelijk door de knieën gegaan.

De vergelijking met andere landen loopt mank, omdat in die landen het referendum een traditie uitmaakt, die historisch is gegroeid. Zo bijvoorbeeld in Italië en Zwitserland.

Spreeker hecht dan ook meer belang aan de vertegenwoordigende democratie, welke tot nu toe de minst slechte van alle democratieën is gebleken.

Men dient zich overigens geen al te grote illusies te maken over het intellectuele peil van de bevolking. Het pro of contra bij een referendum zal voornamelijk worden bepaald door de campagnes die via de media zullen worden gevoerd. Veel zal afhangen van de machtspositie die reeds werd uitgebouwd en van de beschikbare fondsen.

In dit verband moet men er zich van bewust zijn dat, wat Vlaanderen betreft, de pers overwegend katholiek geïnspireerd is (± 75 %), met daarnaast een kleinere liberale (± 20 %) en socialistische (± 5 %) aanwezigheid. Andere ideologieën blijken totaal afwezig te zijn. Dit zou een doorslaggevende factor kunnen betekenen voor de uitslag van een volksraadpleging.

population devrait cependant être capable de faire, au moment des élections, la synthèse de toute une législature, et la comparaison entre les dirigeants et les programmes de tous les partis politiques.

Il semble en tout cas qu'il soit plus difficile de porter un jugement sur tous ces éléments que de répondre aux questions posées lors d'un référendum. La confiance en l'esprit de décision de tout un chacun est d'ailleurs un des aspects de la démocratie.

Il est certes nécessaire que l'organisation d'une consultation populaire soit précédée d'un débat ouvert destiné à informer le citoyen de la manière la plus complète possible.

∴

En ce qui concerne plus spécifiquement la proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, l'auteur fait observer que la situation a radicalement changé depuis 1830.

Au moment où a été élaborée la Constitution belge, la notion de « guerre atomique » était inconnue. A cette époque, la guerre signifiait qu'il fallait qu'une partie de la population masculine soit disposée à risquer sa vie pour défendre le territoire national.

Aujourd'hui, la notion de guerre a acquis une tout autre signification. Une seule arme suffit pour anéantir une grande partie de la population. De nombreux juristes estiment également qu'il n'est plus possible de comparer la situation actuelle avec celle d'il y a 150 ans.

Il se fait en outre que le problème de l'installation des missiles de croisière vient de réapparaître au premier plan de l'actualité.

Voilà autant de raisons qui justifieraient l'organisation d'un référendum consultatif sur l'installation de missiles de croisière, bien qu'un tel référendum ne soit pas prévu par la Constitution. Il est en effet indispensable d'associer le maximum de gens à la prise de décision en cette matière, de sorte qu'il conviendrait d'examiner la proposition de loi sous l'angle du respect de la démocratie.

II. — Discussion générale

Les membres de la commission croient évidemment aussi en la sincérité naturelle de la population.

Un membre estime néanmoins que l'auteur de la proposition de loi ne devrait pas se référer au référendum sur la Question royale. Ce référendum a montré en effet que ce mécanisme pouvait produire un effet inverse à l'effet escompté. Les partis politiques qui assuraient à l'époque que le résultat de la consultation populaire serait respecté, ont finalement cédé.

La comparaison avec d'autres pays est boiteuse, parce que le référendum y est une tradition historique, comme par exemple en Italie et en Suisse.

L'intervenant attache dès lors plus d'importance à la démocratie représentative, qui s'est avérée jusqu'à présent la moins mauvaise de toutes les démocraties.

Il ne faut d'ailleurs pas se faire trop d'illusions sur le niveau intellectuel de la population. Ce sont surtout les campagnes qui seront menées dans les médias qui, en cas de référendum, détermineront l'issue du scrutin. Beaucoup dépendra de la position de force existante ainsi que des fonds disponibles.

A cet égard, il faut être conscient du fait que la presse flamande est principalement d'inspiration catholique (± 75 %), avec une frange libérale (± 20 %) et socialiste (± 5 %). D'autres idéologies en sont totalement absentes. Cela pourrait être un facteur déterminant dans le résultat d'une consultation populaire.

Indien er een regeling inzake het referendum zou tot stand worden gebracht, dan zou de wet in kwestie in algemene termen dienen te bepalen in welke omstandigheden een volksraadpleging wordt georganiseerd. Men kan hierbij denken aan de vereiste van een bepaald aantal handtekeningen.

Spreeker vreest evenwel dat er vaak een stuk poujadisme zal ten grondslag liggen aan de organisatie van een referendum. Men zal willen inspelen op bepaalde egoïstische neigingen van de bevolking, zoals bijvoorbeeld de eis tot belastingverlaging.

De techniek van het referendum veronderstelt alleszins:

- 1) een zeker welstandspeil;
- 2) een hoog ontwikkelingspeil van de bevolking;
- 3) de uitsluiting van thema's die inspelen op egoïstische of religieus-filosofische overwegingen.

∴

Aansluitend wordt er op gewezen dat men zich louter op een juridisch argument zou kunnen baseren om de organisatie van een referendum af te wijzen; er is namelijk niets over voorzien in de Grondwet.

Er is echter nog een ander tegenargument, namelijk dat door een volksraadpleging een ingewikkelde problematiek van zijn complexiteit wordt ontdaan. Dit was onder meer het geval bij het referendum over de Koningskwestie. Door de meestal zeer eenvoudige vraagstelling en de beperkte antwoordmogelijkheid, komen nuancerings onvoldoende aan bod.

De vergelijking die de indiener van het wetsvoorstel maakt met de stem die de bevolking bij de verkiezingen moet uitbrengen, gaat niet op. Precies omdat bij wetgevende verkiezingen een oordeel moet worden gegeven over een zeer complex geheel, sluit de kiezer zich in vertrouwen aan bij een bepaalde politieke partij, van wie hij meent dat ze het best zijn belangen zal behartigen en die op al haar daden zal beoordeeld worden.

∴

Het onderscheid tussen een consultatief en een imperatief referendum is volgens een ander lid nogal academisch. Het zou namelijk moeilijk zijn voor de politieke leiders om de uitslag van een referendum te negeren, hoewel een ongelijkmatige spreiding van de meningen over de Gewesten wel eens tot eigenaardige resultaten en bijkomende moeilijkheden aanleiding zou kunnen geven.

Het argument dat de bevolking intelligent genoeg is om zich over bepaalde problemen uit te spreken, is misschien niet ter zake doend. Heeft J.-J. Rousseau soms niet gezegd dat « de traagheid en domheid van de massa vaak een betere waarborg inhouden » ?

∴

Er wordt eveneens de vraag gesteld of er wel communautaire overeenstemming zou bestaan in de beide landsdelen nopens het instellen van een referendum. In het zuiden van het land is er mogelijk wel een meerderheid te vinden om tot een participatieve vorm van democratie over te gaan. Maar in het noorden schijnt men enkel en alleen te geloven in de representatieve democratie, hoewel België één van de enige landen ter wereld is dat uitsluitend vasthoudt aan deze vorm van democratie.

∴

De Minister van Binnenlandse Zaken verwijst tenslotte naar één van de conclusies van het advies van de Raad van State, uitgebracht tijdens de vorige legislatuur nopens o.m. het voorliggend wetsvoorstel :

Si un règlement devait intervenir au sujet du référendum, la loi en question devrait déterminer en termes généraux les conditions requises pour pouvoir organiser une consultation populaire. On peut songer à cet égard à un nombre minimum requis de signatures.

L'intervenant craint toutefois que l'organisation d'un référendum ne soit souvent dictée par un certain poujadisme. On voudra exploiter certaines tendances égoïstes de la population, comme par exemple en matière de réduction d'impôts.

La technique du référendum suppose en tout cas :

- 1) un certain niveau de bien-être;
- 2) un niveau de culture élevé de la population;
- 3) l'exclusion de thèmes faisant appel aux aspirations égoïstes ou aux convictions religieuses ou philosophiques.

∴

A cet égard, il est souligné qu'on pourrait simplement invoquer un argument juridique pour rejeter l'organisation d'un référendum : la Constitution ne prévoit rien en la matière.

Mais il y a encore un autre argument contre : une consultation populaire masque la complexité de la problématique. C'était notamment le cas lors du référendum sur la Question royale. La simplicité des questions posées et la limitation des possibilités de réponse ne permettent pas suffisamment de nuances.

La comparaison que l'auteur de la proposition établit avec le vote que doit émettre la population lors des élections ne tient pas debout. C'est précisément parce qu'il doit porter un jugement sur un ensemble très complexe lors des élections législatives que l'électeur fait confiance à un parti politique donné qui, selon lui, défendra au mieux ses intérêts et qu'il pourra juger à tous ses actes.

∴

Un autre membre considère que la distinction entre un référendum consultatif et un référendum impératif est plutôt académique. Il serait en effet difficile aux dirigeants politiques d'ignorer le résultat d'un référendum. En outre, une répartition inégale des opinions entre les Régions pourrait donner lieu à des résultats curreux et à des difficultés supplémentaires.

L'argument selon lequel la population est assez intelligente pour se prononcer sur certains problèmes n'est peut-être pas pertinent. J.-J. Rousseau n'a-t-il pas déclaré que « la lenteur et la bêtise de la masse constituent souvent une meilleure garantie » ?

∴

On pose également la question de savoir s'il y aurait un consensus communautaire dans les deux parties du pays au sujet de l'institution d'un référendum. Dans le sud du pays, on pourrait éventuellement trouver une majorité en faveur d'un type participatif de démocratie. Mais dans le nord, on ne semble croire qu'en la démocratie représentative, quoique la Belgique soit un des seuls pays au monde qui pratique exclusivement ce type de démocratie.

∴

Le Ministre de l'Intérieur renvoie enfin à l'une des conclusions de l'avis que le Conseil d'Etat a rendu, au cours de la législation précédente, au sujet notamment de la proposition de loi soumise aux délibérations de la commission :

« De Raad van State spreekt op grond van de bovenstaande overwegingen de mening uit dat de drie wetsvoorstellen, namelijk ..., evenals het voorstel van de heer Dierickx op fundamentele bezwaren stuiten die ontleend zijn aan de Grondwet en aan de algemene beginselen van het Belgisch publiek recht ». (Advies dd. 15 mei 1985 van de Raad van State, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, *Stuk Kamer nr. 783/2, 84-85, blz. 19.*)

Replieken van de auteur van het wetsvoorstel

1) De Raad van State heeft zich in zijn advies uitgesproken over meerdere wetsvoorstellen. Er dient bijgevolg een duidelijk onderscheid te worden gemaakt.

2) De vaststelling dat het referendum over de Koningskwesie indertijd een mislukking werd, mag niet tot de conclusie leiden dat men dan maar van de organisatie van volksraadplegingen in de toekomst dient af te zien.

Indien zulke redenering wordt gehuldigd, is het noodzakelijk ook de representatieve democratie op te heffen. Wat voor vergissingen werden in de loop van de geschiedenis wel niet begaan in naam van de vertegenwoordigende democratie? Men mag inderdaad niet vergeten dat Hitler op democratische manier aan de macht is gekomen.

3) Men mag de bevolking niet wantrouwen. Rekening houdend met de conflictsituaties in België, geeft vooral onze bevolking steeds weer blijk van grote bezadigdheid en wijsheid. Er is dus geen reden om haar niet in het debat over een bepaald probleem te laten treden.

4) Dat er in ons land geen traditie bestaat in het organiseren van referenda, is inderdaad correct. Maar waarom zouden we niet beginnen zulke traditie in het leven te roepen?

5) Egoïstische neigingen kunnen ook aan bod komen in een representatieve democratie. Men kan hierbij verwijzen naar de beslissingen in verband met het liberatoir karakter van de roerende voorheffing en het pensioensparen.

6) Bij de wanverhouding in de persmedia dient men zich niet neer te leggen. Als deze wanverhouding zó determinerend is, waarom worden er dan nog verkiezingen gehouden?

7) Dat een referendum over de kruisraketten een eigenaardig resultaat zou kunnen opleveren, doet niet ter zake. Het is niet de bedoeling een volksraadpleging te organiseren, enkel en alleen om als winnaar uit het strijdperk te treden.

8) Dat bij een referendum een probleem te zeer in een wit-zwart verhouding zou worden gesteld, geldt ook voor de ganse democratie. Zo kan men tijdens verkiezingen waardering hebben voor personen uit verschillende partijen, doch bij de uiteindelijke keuze kan men toch maar zijn stem schenken aan één partij.

9) Ten slotte dient te worden opgemerkt dat velen menen dat ons huidig representatief systeem zal verdwijnen indien de mogelijkheid wordt geboden referenda te organiseren. Men dient de volksraadpleging echter te zien als een verrijking voor de vertegenwoordigende democratie, waarbij beide systemen complementair naast mekaar kunnen bestaan. Ook vele politicologen zijn steeds meer deze mening toegedaan.

III. — Stemmingen

Artikel 1 wordt verworpen met 11 stemmen en 2 onthoudingen. Dienvolgens is ook het wetsvoorstel verworpen.

De Rapporteur,
H. DE LOOR.

De Voorzitter,
G. TEMMERMAN.

« Le Conseil d'Etat est d'avis, en raison des considérations qui précèdent, que la proposition de loi de ..., celle de et celle de se heurtent, toutes trois, comme la proposition de M. Dierickx, à des objections fondamentales tirées de la Constitution et des principes généraux du droit public belge. » (Avis du Conseil d'Etat du 15 mai 1985, assemblée générale de la section de législation, *Doc. Chambre n° 783/2, 84-85, p. 19.*)

Repliques de l'auteur de la proposition de loi

1) Dans son avis, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur plusieurs propositions de loi. Il faut dès lors faire une nette distinction.

2) On ne peut conclure de la constatation de l'échec du référendum qui a été organisé à l'époque au sujet de la Question royale qu'il faut renoncer à l'avenir à l'organisation de toute consultation populaire.

A partir du moment où l'on tient un tel raisonnement, il faut aussi abolir la démocratie représentative. Quelles erreurs n'ont-elles pas été commises au cours de l'histoire au nom de la démocratie représentative? Il ne faut en effet pas oublier que Hitler a pris le pouvoir par la voie démocratique.

3) On ne doit pas se défier de la population. Compte tenu des situations conflictuelles existant en Belgique, c'est surtout dans les jugements de la population du pays que l'on trouve une grande pondération et une grande sagesse. Il n'y a donc aucune raison de la tenir à l'écart du débat sur un problème déterminé.

4) Il est effectivement exact qu'il n'existe pas de tradition référendaire dans notre pays, mais cela ne doit pas nous empêcher d'instituer une telle tradition.

5) Des tendances égoïstes peuvent également s'exprimer au sein d'une démocratie représentative. On rappellera à cet égard les décisions relatives au caractère libératoire du précompte mobilier et à l'épargne-pension.

6) Il ne faut pas surestimer l'importance du déséquilibre entre les médias. Si le dosage idéologique des médias était déterminant, il ne faudrait même plus organiser d'élections.

7) Le fait que le résultat du référendum pourrait être curieux n'a aucune importance. Il ne s'agit pas d'organiser une consultation populaire à seule fin de sortir vainqueur de la confrontation.

8) La remarque selon laquelle le référendum ne permet pas d'exprimer une opinion nuancée sur un problème donné vaut également pour tout notre système démocratique. On peut très bien avoir de l'estime pour plusieurs candidats appartenant à des partis différents mais on ne peut accorder son suffrage qu'à une seule personne.

9) Enfin, nombreux sont ceux qui pensent que notre système représentatif actuel disparaîtra si l'on autorise les référendums. Or, la consultation populaire doit être considérée comme un enrichissement de la démocratie représentative. Les deux systèmes peuvent très bien coexister et se compléter. De plus en plus de politologues partagent d'ailleurs ce point de vue.

III. — Votes

L'article 1^{er} est rejeté par 11 voix et 2 abstentions.
L'ensemble de la proposition est dès lors rejeté.

Le Rapporteur,
H. DE LOOR.

Le Président,
G. TEMMERMAN.