

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

19 FEBRUARI 1998

WETSVOORSTEL

**tot instelling van een referendum
over het verdrag van Amsterdam
houdende wijziging van het verdrag
betreffende de Europese Unie, de
verdragen tot oprichting van de
Europese Gemeenschappen en
sommige bijbehorende akten**

(Ingediend door de heer Fons Borginon
en Mevrouw Annemie Van de Casteele)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het verdrag van Amsterdam werd op de Europese Raad van 16 en 17 juni 1997 gesloten en op 2 oktober 1997 ondertekend door de vijftien lidstaten. Het verdrag betreffende de Europese Unie (« Verdrag van Maastricht ») en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap werden hiermee hervormd en aangepast.

Een grote meerderheid van politieke waarnemers, zelfs degenen die bezwaarlijk van anti-Europese gevoelens verdacht kunnen worden, bestempelt de Top van Amsterdam als een mislukking. Het verdrag van Amsterdam biedt immers een onvoldoende antwoord op de grote uitdagingen waarvoor Europa staat.

Eén van die grote uitdagingen bestond erin Europa dichter bij de burger te brengen en te laten inspeelen op zaken waar de burger werkelijk wakker van

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

19 FÉVRIER 1998

PROPOSITION DE LOI

**instaurant un référendum sur
le traité d'Amsterdam modifiant
le traité sur l'Union européenne,
les traités instituant les
Communautés européennes et
certains actes connexes**

(Déposée par M. Fons Borginon
et Mme Annemie Van de Casteele)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le traité d'Amsterdam a été conclu au Conseil européen des 16 et 17 juin 1997 et signé le 2 octobre 1997 par les quinze Etats membres. Ce nouveau traité vient modifier et adapter le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht) et les traités instituant les Communautés européennes.

Une grande majorité des observateurs politiques, même ceux que l'on peut difficilement suspecter d'antieuropéanisme, estiment que le sommet d'Amsterdam a été un échec. Le traité d'Amsterdam n'offre en effet qu'une réponse insuffisante aux défis majeurs auxquels l'Europe est confrontée.

Un de ces grands défis consistait à rapprocher l'Europe du citoyen et à la faire intervenir dans des matières qui interpellent réellement le citoyen: la pro-

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

ligt: de werkgelegenheids- en milieuproblematiek, het landbouw- en gezondheidsbeleid. De totstandbrenging van meer doeltreffende, democratische, doorzichtige en minder geldverspillende instellingen is hiervoor een belangrijk instrument.

De indieners van dit wetsvoorstel zijn eveneens de mening toegedaan dat Amsterdam ter zake ontgoochelt. De aanpassing van het verdrag betreffende de Europese Unie bood een uitstekende gelegenheid voor de reactivering van de Europese integratie in democratische zin.

Het debacle van Amsterdam stelt hiermee de legitimiteit van de structuren en de instellingen van de Europese Unie zonder meer in vraag. Men schijnt na Maastricht geen lessen te hebben getrokken uit het eerste Deense nee, het aarzelende Franse ja en het nee van de Noren. De onderhandelaars in Amsterdam wilden blijkbaar - het koste wat het kost - naar een nieuwe uitbreiding toegroeien zonder de noodzakelijke institutionele wijzigingen door te voeren om de toetreding van kandidaat-lidstaten op te vangen.

De indruk blijft bestaan dat Europa tot elke prijs wil uitbreiden, tot op de grens van het houdbare. De vlucht naar voren inzake de uitbreiding zou beter vervangen worden door een debat ten gronde: hoe moet de enorme kloof gedicht worden die gaapt tussen de opvattingen die burgers hebben over Europa en de vertaling daarvan in de concrete politiek?

De indieners van dit wetsvoorstel menen dan ook dat een schok-therapie op zijn plaats is. Het verdrag van Amsterdam dient te worden voorgelegd aan de brede publieke opinie. Dit moet gebeuren in de vorm van een referendum.

In sommige lidstaten bestaat de mogelijkheid om een beslissingsreferendum over de parlementaire goedkeuring van een verdrag over de Europese Unie in te stellen. In Denemarken is het referendum een noodzakelijke voorwaarde vooraleer tot definitieve ratificatie kan overgegaan worden. In België bestaat de mogelijkheid tot instelling van een beslissingsreferendum vooralsnog niet.

Van oudsher wordt de uitvoerende macht die zich op het terrein van de buitenlandse politiek begeeft, geconfronteerd met de techniek van het referendum. In de diplomatie komt het regelmatig voor dat een afgevaardigde een kwestie « ad referendum » neemt, als hij of zij geen of een niet toereikende volmacht heeft. De zaak wordt letterlijk en figuurlijk « teruggebracht » naar de lastgever. Soms kan een afgevaardigde een stap verder gaan en onder voorbehoud een besluit tot ratificatie nemen. Welnu, dit voorstel bouwt voort op hetzelfde principe en stelt dat het parlement inzake de goedkeuring van het verdrag van Amsterdam teruggaat naar zijn mandaatgever, de kiezer.

blématique de l'emploi et de l'environnement, la politique agricole et la politique en matière de santé. Des institutions plus efficaces, plus démocratiques, plus transparentes et moins prodigues constitueraient à cet effet un instrument important.

Nous estimons également que le sommet d'Amsterdam déçoit dans ce domaine. La révision du traité sur l'Union européenne offrait une occasion unique de réactiver l'intégration européenne dans un sens démocratique.

La débâcle d'Amsterdam remet dès lors en question la légitimité des structures et des institutions de l'Union européenne. On semble ne pas avoir tiré les enseignements, après Maastricht, du premier refus du Danemark, des tergiversations des Français et du refus des Norvégiens. Manifestement, les négociateurs d'Amsterdam souhaitaient réaliser à tout prix un nouvel élargissement, sans procéder aux adaptations institutionnelles nécessaires pour accueillir les nouveaux Etats membres.

L'impression subsiste que l'Europe souhaite s'élargir à tout prix, jusqu'aux limites du supportable. Au lieu de se jeter dans cette fuite en avant sur la voie de l'élargissement, l'Europe ferait mieux d'ouvrir un débat de fond sur la manière dont il conviendrait de combler le fossé énorme qui sépare les conceptions des citoyens concernant l'Europe et leur concrétisation politique.

Nous estimons dès lors qu'une thérapie de choc s'impose. Le traité d'Amsterdam doit être soumis à la population par le biais d'un référendum.

Dans certains Etats membres, il est possible de soumettre à un référendum de décision la ratification, par le parlement, d'un traité relatif à l'Union européenne. Au Danemark, un tel référendum est même obligatoire pour pouvoir procéder à une ratification définitive. En Belgique, il n'est, jusqu'à présent, pas possible d'organiser un référendum de décision.

En matière de politique étrangère, le pouvoir exécutif a de tout temps été confronté à la technique du référendum. Dans la diplomatie, il arrive régulièrement qu'un représentant paraphe un point *ad referendum* lorsqu'il n'est pas ou insuffisamment mandaté. Le point est alors « renvoyé », au propre comme au figuré, à celui qui l'a mandaté. Un représentant peut parfois ne pas en rester là et prendre sous réserve une décision de ratification. La présente proposition de loi procède du même principe et prévoit qu'en ce qui concerne la ratification du traité d'Amsterdam, le parlement consulte celui qui l'a mandaté, à savoir l'électeur.

Op zich is de procedure die de indieners van dit wetsvoorstel voorstaan dus weinig opmerkelijk. Alleen heeft het begrip « referendum » in onze westerse, parlementaire democratieën een ruimere betekenis gekregen. Er wordt meestal niet over het verdrag zelf, maar over het parlementaire besluit tot goedkeuring gestemd. De techniek werd al herhaalde malen toegepast, onder meer bij de aanpassing van het verdrag van de Europese Unie te Maastricht in 1992. In de vakliteratuur heeft men zelfs een aparte term gereserveerd voor deze referenda: het verdragsreferendum.

De indieners van dit wetsvoorstel schrijven zich in de logica van een referendum in. Het ware beter bij wet een beslissingsreferendum uit te vaardigen over het verdrag betreffende de Europese Unie. Er bestaan echter tal van grondwettelijke bezwaren die momenteel een beslissingsreferendum over deze kwestie uitsluiten. De artikels 36, 167 en 195 van de Grondwet dienen herzien en gewijzigd te worden om het beslissingsreferendum ook te kunnen invoeren voor de goedkeuring of wijziging van internationale verdragen, in het bijzonder het verdrag tot oprichting van de Europese Unie. Reeds bestaande herzieningsvoorstellen kunnen op onze goedkeuring rekenen.

Dit wetsvoorstel beperkt zich echter noodgedwongen tot de instelling van een consultatief referendum. Hierdoor verplichten we de volksvertegenwoordiging in te gaan op de inhoud van dit voorstel, zonder zich te beperken tot een discussie over de grondwettigheid van dit initiatief. Immers, de Kamers beschikken over het residu van de soevereiniteit. Bovendien hun wetgevende of politieke functies, oefenen zij de soevereine macht uit, in de plaats van de Natie, waar alle macht van uitgaat. Welnu, het consultatieve referendum is door de Grondwet niet verboden. Bijgevolg kunnen de Kamers het bij wet voorschrijven. Hierbij willen we opmerken dat consultatief niet in de betekenis van « vrijblijvend » geïnterpreteerd dient te worden. De uitslag van dit referendum zal zonder twijfel het belangrijkste element vormen in de beraadslaging van de volksvertegenwoordigers over het wetsontwerp tot goedkeuring van het verdrag van Amsterdam.

Alleszins hopen de auteurs van dit voorstel dat het parlementair debat over de instelling van een referendum over het verdrag van Amsterdam op zich reeds kan bijdragen tot een algemeen informatiebeleid waarbij de burgers in staat wordt gesteld zich een mening te vormen over het Europa dat we willen.

La procédure que nous préconisons n'est donc guère exceptionnelle en soi. La notion de « référendum » a toutefois pris une signification plus large dans nos démocraties parlementaires occidentales. Ce n'est généralement pas sur le traité lui-même que l'électeur se prononce, mais sur la décision parlementaire de le ratifier. Cette technique a déjà été utilisée à plusieurs reprises, notamment lorsque le traité sur l'Union européenne a été adapté à Maastricht en 1992. La littérature spécialisée utilise même un terme particulier pour désigner ce type de référendum: le référendum de traité.

Nous optons résolument, dans le cadre de la présente proposition, pour la technique du référendum. Il serait souhaitable que la loi instaure un référendum de décision sur le traité sur l'Union européenne. Les obstacles constitutionnels qui excluent actuellement un référendum de décision sur cette question sont toutefois nombreux. Il conviendrait de réviser et de modifier les articles 36, 167 et 195 de la Constitution, afin de pouvoir instaurer également un référendum de décision lorsqu'il s'agit d'approuver ou de modifier des traités internationaux, en particulier le traité instituant l'Union européenne. Les propositions de révision existantes bénéficieront en tout cas de notre soutien.

La présente proposition de loi se limite, par la force des choses, à l'organisation d'un référendum consultatif. Nous contraignons ainsi les représentants de la nation à analyser la teneur de notre proposition sans se borner à une discussion sur la constitutionnalité de cette initiative. Les assemblées disposent en effet de la souveraineté résiduelle. Outre leurs fonctions législatives ou politiques, elles exercent le pouvoir souverain en lieu et place de la nation dont émanent tous les pouvoirs. Or, la Constitution n'interdit pas le référendum consultatif. Les Assemblées peuvent dès lors le prescrire par la loi. Notons, à ce propos, que « consultatif » ne signifie pas « n'impliquant aucun engagement ». Il ne fait aucun doute que le résultat du référendum que nous proposons d'organiser sera le principal sujet des délibérations que les députés consacreront au projet de loi portant approbation du traité d'Amsterdam.

Nous espérons en tout cas que le débat parlementaire sur l'organisation d'un référendum portant sur le traité d'Amsterdam contribuera déjà en soi à une politique générale d'information devant permettre aux citoyens de se forger une opinion sur l'Europe que nous souhaitons.

F. BORGINON
A. VAN DE CASTEELE

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Binnen veertig dagen na de bekendmaking van deze wet, worden al de Belgen, regelmatig ingeschreven op de kiezerslijsten opgemaakt voor de wetgevende verkiezingen, opgeroepen om met JA of NEE te antwoorden op de volgende vraag:

« Bent u voorstander van de ratificatie door België van het verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten? ».

Art. 3

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de nadere regels voor de organisatie van dit referendum, naar analogie van de regels bepaald in het Kieswetboek en in de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur en tot aanvulling van de kieswetgeving met betrekking tot de Gewesten en de Gemeenschappen.

28 januari 1998

F. BORGINON
A. VAN DE CASTEELE

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans les quarante jours de la publication de la présente loi, tous les Belges régulièrement inscrits sur les listes électorales établies pour les élections législatives sont convoqués afin de répondre par OUI ou par NON à la question suivante:

« Etes-vous favorable à la ratification par la Belgique du traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes annexes? ».

Art. 3

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'organisation de ce référendum, par analogie avec les règles prévues par le Code électoral et par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat et à compléter la législation électorale relative aux Régions et aux Communautés.

28 janvier 1998
