

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1997-1998

17 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 bijhorende akten

(Ingediend door de heer Anciaux c.s.)

TOELICHTING

Het Verdrag van Amsterdam werd op de Europese Raad van 16 en 17 juni 1997 afgesloten en op 2 oktober ondertekend door de vijftien Lid-Statens. Het Verdrag van de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen werden hiermee hervormd en aangepast.

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

Zo bestond één van de grote uitdagingen van de Top van Amsterdam erin Europa dicht bij de burger te brengen en te laten inspelen op zaken waar de burger werkelijk van wakker ligt: de werkgelegenheids- en milieuproblematiek en het landbouw- en gezondheidsbeleid. Meer doeltreffende, democratische, doorzichtige en minder geldverspillende instellingen zijn hiervoor een belangrijk instrument.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

17 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. Anciaux et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

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 États membres. Ce nouveau traité vient modifier et adapter le traité sur l'Union européenne 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 problématique de l'emploi et de l'environnement, ainsi que 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.

De indiener van dit wetsvoorstel is eveneens van mening dat Amsterdam terzake ontgoochelt. De hervorming en aanpassing van het Verdrag over de Europese Unie bood een uitstekende gelegenheid voor de reactivering van 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 uit het «nee» van de Noren. De onderhandelaars in Amsterdam wilden blijkbaar koste wat het kost naar een nieuwe uitbreiding toegroeien, zonder de noodzakelijke institutionele wijzigingen door te voeren om de toetreding van nieuwe kandidaat-Lid-Statens op te vangen.

De indruk blijft bestaan dat Europa ten alle prijze wil uitbreiden en dit 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 indiener van dit wetsvoorstel meent dan ook dat een schoktherapie op zijn plaats is. Het ontwerpverdrag van Amsterdam dient voorgelegd te worden aan de publieke opinie. Dit moet gebeuren in de vorm van een referendum.

In sommige Lid-Statens bestaat de mogelijkheid om een beslissingsreferendum over de parlementaire goedkeuring van een Verdrag over de Europese Unie in te stellen. In Denemarken is zo'n referendum een noodzakelijke voorwaarde voor men tot definitieve ratificatie kan overgaan. 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 ten aanzien van de desbetreffende kwestie. De zaak wordt dan 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.

Op zich is de procedure die de indiener van dit wetsvoorstel voorstaat, dus weinig opmerkelijk. Alleen heeft het begrip «referendum» in onze Westerse, parlementaire democratieën een ruimere

L'auteur de la présente proposition estime également que le sommet d'Amsterdam déçoit dans ce domaine. La révision et l'adaptation 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 faire face à l'adhésion de nouveaux États membres.

L'impression subsiste que l'Europe souhaite s'élargir à tout prix, et ce 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.

L'auteur de la présente proposition estime dès lors qu'une thérapie de choc s'impose. Le projet de Traité d'Amsterdam doit être soumis à l'opinion publique par le biais d'un référendum.

Dans certains États membres, il est possible de soumettre à un référendum décisionnel 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 décisionnel.

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 en la matière. 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.

La procédure que l'auteur de la présente proposition préconise n'est donc guère exceptionnelle en soi. La notion de référendum a toutefois pris une signification plus large dans nos démocraties parlementaires

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 verdrags-referendum.

De indiener van dit wetsvoorstel schrijft zich in de logica van een referendum in. Het ware beter bij wet een beslissingsreferendum uit te vaardigen over het Verdrag over de Europese Unie. Er bestaan echter tal van grondwettelijke bezwaren die momenteel een decisief referendum 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 het goedkeuren of wijzigen van internationale verdragen, in het bijzonder het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie. Reeds bestaande voorstellen die in deze richting gaan en de desbetreffende grondwetsartikels gewijzigd willen zien, kunnen op mijn 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 grondwettelijkheid van dit initiatief. Immers, de Kamers beschikken over het residu van 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 ze bij een wet voorschrijven. Hierbij willen we doen 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 volksvertegenwoordiging over het wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam.

Alleszins hoopt de auteur van dit wetsvoorstel dat het parlementair debat rond de instelling van een referendum over het Verdrag van Amsterdam op zich reeds kan bijdragen tot een algemeen informatiebeleid naar de burger toe en waarbij hij of zij in staat wordt gesteld zich een mening te vormen over welk soort Europa wij willen.

Bert ANCIAUX.

*
* *

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.

L'auteur de la présente proposition opte résolument pour la technique du référendum. Il serait souhaitable que la loi instaure un référendum décisionnel 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 existantes qui vont dans ce sens bénéficieront en tout cas du soutien de l'auteur.

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 législative ou politique, elles exercent le pouvoir souverain en lieu et place de la nation d'où 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.

L'auteur de la présente proposition espère 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 du citoyen devant lui permettre de se forger une opinion sur l'Europe que nous souhaitons.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Binnen de 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:

«Keurt u het wetsontwerp goed dat ter aanneming aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Senaat wordt voorgelegd met betrekking tot 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 procedureregels voor het houden van dit referendum, naar analogie met de procedure bedoeld 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.

Art. 4

De Koning bepaalt de vorm van het stembiljet, de regels voor de stemopneming en alle andere uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot het referendum.

Art. 5

De Koning bepaalt de wijze waarop de uitslag van het referendum aan de bevolking bekendgemaakt wordt.

Bert ANCIAUX.
Fons VERGOTE.
Jan LOONES.
Christiaan VANDENBROEKE.

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 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:

«Souscrivez-vous au projet de loi soumis à l'approbation de la Chambre des représentants et du Sénat et portant sur le traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes?»

Art. 3

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

Art. 4

Le Roi fixe la forme du bulletin de vote, les modalités du recensement des voix et toutes les autres mesures d'exécution concernant le référendum.

Art. 5

Le Roi détermine de quelle façon le résultat du référendum sera communiqué à la population.