

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1990-1991

9 NOVEMBER 1990

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot instelling van
de volksraadpleging
in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 15 juni 1990 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie « tot instelling van de volksraadpleging in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest », heeft op 24 oktober 1990 het volgende advies gegeven :

Het voorstel van ordonnantie beoogt het mogelijk te maken een raadpleging te houden van de inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (artikel 1), meer bepaald van de personen die voldoen aan de voorwaarden om deel te nemen aan de verkiezing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (artikel 7) ⁽¹⁾. Er wordt gesteld dat tot de genoemde raadpleging wordt besloten door de Raad, ongeacht of hij hiertoe uit eigen beweging beslist (artikel 4) of op verzoek van ten minste 50.000 kiezers (artikel 6). In de tekst van het voorstel wordt er bovendien op gewezen dat deelneming aan de raadpleging niet verplicht is (artikel 7) en dat de uitslag ervan « een waarderingselement (zal) zijn voor de regionale overheid, zonder meer » (artikel 9). Verscheidene bepalingen van het voorstel hebben betrekking op bepaalde voorwaarden en op de procedure van de raadpleging (artikelen 6, 8, 10 en 11).

⁽¹⁾ Artikel 3 van het voorstel wijst er niettemin op dat « de raadpleging tot alle inwoners van het Gewest (moet worden) gericht »; bovendien bepaalt artikel 5 dat om de raadpleging mag worden verzocht door de inwoners, waarbij meteen wordt vermeld dat het verzoek moet uitgaan van ten minste 50.000 « kiezers » en dat de ondertekenaars van het verzoek de Belgische nationaliteit moeten bezitten.

Zie :

Stuk van de Raad :
A-54/1 - 89/90 : Voorstel van ordonnantie.

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

9 NOVEMBRE 1990

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**visant à instaurer
la consultation populaire
en Région de Bruxelles-Capitale**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le 15 juin 1990, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance « visant à instaurer la consultation populaire en Région de Bruxelles-Capitale », a donné le 24 octobre 1990 l'avis suivant :

La proposition d'ordonnance tend à permettre l'organisation d'une consultation des habitants de la Région de Bruxelles (article 1^{er}), plus précisément des personnes réunissant les conditions pour participer aux élections pour le Conseil de cette Région (article 7) ⁽¹⁾. Il est précisé que ladite consultation est décidée par le Conseil, qu'il agisse à cet égard d'initiative (article 4) ou sur la demande de 50.000 électeurs au moins (article 5). Par ailleurs, le texte de la proposition indique que la participation à la consultation n'est pas obligatoire (article 7) et que son résultat « constituera, sans plus, un élément d'appréciation pour les autorités régionales » (article 9). Diverses dispositions de la proposition ont trait à certaines conditions et à la procédure de la consultation (articles 6, 8, 10 et 11).

⁽¹⁾ Néanmoins, l'article 3 de la proposition indique que « la consultation doit porter sur la totalité des habitants de la Région »; par ailleurs, l'article 5 précise que la consultation peut être demandée par les habitants, mais en précisant aussitôt que la demande doit émaner de 50.000 « électeurs » au moins et que les signataires de la demande doivent être de nationalité belge.

Voir :

Document du Conseil :
A-54/1 - 89/90 : Proposition d'ordonnance.

De afdeling wetgeving wijst er bovendien op dat artikel 2 van het voorstel bepaalt dat « de raadpleging slechts betrekking (mag) hebben op materies van regionaal belang ». Die tekst brengt dus mee dat de raadpleging geen betrekking zou mogen hebben op aangelegenheden die behoren tot andere bevoegdheden van het Gewest, inzonderheid op aangelegenheden die tot de agglomeratiebevoegdheid ervan behoren.

De Raad van State, afdeling wetgeving, is er meermaals toe bewogen te onderzoeken of procedures tot instelling van referendums of volksraadplegingen conform de Grondwet, respectievelijk conform bijzondere of krachtens de Grondwet uitgevaardigde gewone wetten zijn ⁽¹⁾.

In het advies dat de afdeling wetgeving op 15 mei 1985 ⁽²⁾ in algemene vergadering heeft uitgebracht, heeft zij « het beroep op een referendum voor beslissingen die behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen of van de Gewesten » uitgesloten op de grond dat « krachtens artikel 17 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (...) « de decreterende macht gezamenlijk (wordt) uitgeoefend door de Raad en de Executieve » zodat « de decreterende macht, die zodoende aan de... Raden is toegekend, (niet) met de burgers (zou) kunnen worden gedeeld ». Wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft dient op dezelfde wijze te worden geredeneerd, aangezien de ordonnantiegevende macht er « gezamenlijk (wordt) uitgeoefend door de Raad en de Executieve » (bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, artikel 6).

In hetzelfde advies stelde de algemene vergadering van de afdeling wetgeving de vraag ter discussie of het verbod om een gewestelijk referendum te houden, doorgetrokken moest worden tot de volksraadplegingen die op dat niveau zouden worden gehouden, met dien verstande dat dergelijke raadplegingen geen enkele beslissingsbevoegdheid zouden verlenen aan de geraadpleegde personen.

De redenering steunde hoofdzakelijk op twee argumenten.

Enerzijds houdt, volgens de afdeling wetgeving, « invoering van een vast mechanisme voor het raadplegen van de burgers die in enigerlei hoedanigheid tot een Gemeenschap of een Gewest behoren, (...) altijd het gevaar in dat daarmee volksantwoorden worden uitgelokt waardoor de Gemeenschaps- en de Gewestraden in feite, zonië in rechte, gebonden worden in hun beslissingsbevoegdheid »; « de invoering van zulk een mechanisme zou dan ook strijdig zijn met de Grondwet en met de wetten tot hervorming der instellingen, inzonderheid met de (bijzondere) wet van 8 augustus 1980 ».

Anderzijds blijkt uit hetzelfde advies dat volksraadplegingen niet bestaanbaar zijn met de invoering van een representatief stelsel zoals daarin wordt voorzien door artikel 32 van de Grondwet, en « met de regeling welke de Grondwet voor de uitoefening van de openbare macht instelt ». Zoals de afdeling wetgeving beklemtoont « sluit de Grondwet (...) door aldus te stellen dat de leden van de Kamers der Natie « vertegenwoordigen » (...) de idee uit dat anderen de wil van de Natie zouden kunnen uitdrukken ». Aangezien de Gemeenschaps- en Gewestraden bestaan uit vertegenwoordigers van de Natie, is het geen aangelegenheid van de wet noch

La section de législation observe, par ailleurs, que l'article 2 de la proposition dispose que « la consultation ne peut porter que sur des matières d'intérêt régional ». Ce texte implique donc que la consultation ne pourrait porter sur des matières relevant d'autres compétences de la Région, notamment sur des matières relevant de ses compétences d'agglomération.

A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat, section de législation, a été amené à examiner la conformité à la Constitution, à des lois spéciales ou à des lois ordinaires prises en vertu de la Constitution de procédures visant à instaurer des référendums ou des consultations populaires ⁽¹⁾.

Dans l'avis qu'elle a donné en assemblée générale, le 15 mai 1985 ⁽²⁾, la section de législation a exclu « le recours au référendum pour des décisions relevant de la compétence des Communautés et des Régions », au motif qu'« en vertu de l'article 17 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le pouvoir décrétoal s'exerce collectivement par le Conseil et l'Exécutif », de telle sorte que « le pouvoir décrétoal ainsi attribué aux Conseils... ne saurait être partagé avec les citoyens ». Le même raisonnement doit être tenu, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, puisque le pouvoir de légiférer par ordonnance s'y « exerce collectivement par le Conseil et l'Exécutif » (loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, article 6).

Dans le même avis, l'assemblée générale de la section de législation s'interrogeait sur le point de savoir si l'interdiction d'organiser un référendum régional s'étendait aux consultations populaires qui seraient organisées à ce niveau, étant entendu que pareilles consultations ne confèreraient aux personnes consultées aucun pouvoir de décision.

Le raisonnement reposait, pour l'essentiel, sur deux arguments.

D'abord, selon la section de législation, « toute institution d'un mécanisme permanent de consultation des citoyens relevant, à un titre quelconque, d'une Communauté ou d'une Région comporte le risque de provoquer des réponses populaires de nature à lier, en fait, sinon en droit, la faculté de décision des organes des Communautés et des Régions »; « l'institution d'un tel mécanisme serait, dès lors, contraire à la Constitution et aux lois de réformes institutionnelles, spécialement à la loi (spéciale) du 8 août 1980 ».

Par ailleurs, il ressort du même avis que les consultations populaires ne se concilient pas avec l'organisation du régime représentatif, tel qu'il est organisé par l'article 32 de la Constitution, et « avec le régime de l'exercice de la puissance publique qu'elle institue ». Comme le souligne la section de législation, « en affirmant ainsi que les membres des Chambres « représentent » la Nation, la Constitution exclut l'idée que d'autres pourraient exprimer la volonté de la Nation ». Dans la mesure même où les Conseils de Communauté et de Région sont composés de représentants de la Nation, il ne revient ni à la loi, ni au décret de substituer

⁽¹⁾ Zie onder meer de adviezen L. 15.853, L. 15.854, L. 15.969, L. 15.970 en L. 15.971, op 15 mei 1985 uitgebracht in de algemene vergadering en bekendgemaakt in Gedr. St. Kamer, zitting 1984-1985, nr. 783-2, alsmede advies L. 19.657/2 en L. 19.658/2 gegeven op 4 april 1990 en bekendgemaakt in Gedr. St. Senaat, « buitengewone zitting 1988 » (zitting 1989-1990), nr. 311/2 van 27 april 1990 en het advies van 16 mei 1989, bekendgemaakt in Gedr. St. Senaat, zitting 1988-1989, nr. 594-4.

⁽²⁾ Gedr. St. Kamer, zitting 1984-1985, nr. 783-2, blz. 10 en 19.

⁽¹⁾ Voyez notamment les avis L. 15.853, L. 15.854, L. 15.969, L. 15.970 et L. 15.971, donnés en assemblée générale le 15 mai 1985, et publiés in Doc. Chambre, session 1984-1985, n° 783-2, ainsi que l'avis L. 19.657/2 et L. 19.658/2 donné le 4 avril 1990 et publié in Doc. Sénat, « session extraordinaire 1988 » (séance 1989-1990), n° 311/2 du 27 avril 1990 et l'avis du 16 mai 1989 publié in Doc. Sénat, session 1988-1989, n° 595-4.

⁽²⁾ Doc. Chambre, session 1984-1985, n° 783-2, pp. 10 et 19.

van het decreet om het streven, of de wil van de publieke opinie die zich voor een volksraadpleging zou uitlaten, in de plaats te stellen van die vertegenwoordigers (¹).

Die redenering geldt voor de volksraadplegingen die voor gewestelijke aangelegenheden zouden worden gehouden door de overheden van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Ook al wordt in de ontworpen ordonnantie niet geëist dat de kiezers verplicht deelnemen aan die raadpleging en ook al wordt er als voorzorgsmaatregel op gewezen dat de uitslag van de raadpleging de gewestelijke overheden niet in rechte kan binden, bestaat desalniettemin het gevaar dat de naar aanleiding van die volksraadpleging verstrekte antwoorden de overheden, die bevoegd zijn om beslissingen te nemen op het gewestelijk niveau, in feite binden.

In zoverre de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen artikel 107^{quater} van de Grondwet toepast, voorziet in een systeem van rechtstreekse verkiezing van de « verkozen mandatarissen » voor de Gewestraad en uitsluitend aan de aldus samengestelde Raad alsmede aan de Executieve « ordonnantiegevende macht » verleent, kan men er van uitgaan dat de bijzondere wetgever aan de in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest opgerichte gewestelijke vergadering een onbetwistbaar representatief karakter heeft willen geven. Alleen de leden van de Gewestraad zijn bevoegd om het streven tot uiting te brengen van de publieke opinie die zij hebben te vertegenwoordigen.

Uit het vorenstaande blijkt dat het voorstel van ordonnantie dat wordt onderzocht, niet bestaanbaar is met de bepalingen van de Grondwet en met die van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

De kamer was samengesteld uit :

De heer C.-L. Closset, *kamervoorzitter*;
De heren R. Andersen, M. Leroy, *Staatsraden*;
De heren J. De Gavre, F. Delpérée, *assessoren van de afdeling wetgeving*;
Mevrouw J. Gielissen, *toegevoegd griffier*.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J.-J. Stryckmans, kamervoorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de heer D. Batsle, auditeur.

De Griffier,
J. GIELISSEN

De Voorzitter,
C.-L. CLOSSET

à leurs préoccupations ou à leurs volontés celles de l'opinion publique qui s'exprimerait à la faveur d'une consultation populaire (¹).

Ce raisonnement vaut pour les consultations populaires qui seraient organisées, dans les matières régionales, par les autorités de la Région de Bruxelles-Capitale. Même si l'ordonnance en projet ne requiert pas la participation obligatoire des électeurs à cette consultation et si elle prend la précaution d'indiquer que le résultat de la consultation ne pourra lier, en droit, les autorités régionales, il n'en reste pas moins que les réponses procurées à l'occasion de cette consultation populaire risquent de lier en fait les autorités investies du pouvoir de décision au niveau régional.

Dans la mesure où la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises procure application à l'article 107^{quater} de la Constitution, organise un système d'élection directe des « mandataires élus » au Conseil régional et confère, de manière exclusive, au Conseil ainsi constitué ainsi qu'à l'Exécutif « le pouvoir de légiférer par ordonnance », il est permis de considérer que le législateur spécial a manifesté le souci de donner à l'assemblée régionale constituée dans la Région de Bruxelles-Capitale un caractère représentatif indiscutable. Seuls les membres du Conseil régional sont habilités à exprimer les préoccupations de l'opinion publique qu'ils ont mission de représenter.

Il résulte de ce qui précède que la proposition d'ordonnance sous examen ne se concilie pas avec les dispositions de la Constitution et celles de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

La chambre était composée de :

M. C.-L. Closset, *président de chambre*;
MM. R. Andersen, M. Leroy, *conseillers d'Etat*;
MM. J. De Gavre, F. Delpérée, *assesseurs de la section de législation*;
M^{me} J. Gielissen, *greffier assumé*.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. Stryckmans, président de chambre.

Le rapport a été présenté par M. D. Batsle, auditeur.

Le Greffier,
J. GIELISSEN

Le Président,
C.-L. CLOSSET

(¹) F. Delpérée, « Les formes de participation des citoyens au fonctionnement de l'Etat », in « Le nouveau droit constitutionnel », Brussel-Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 1988, blz. 173.

(¹) F. Delpérée, « Les formes de participation des citoyens au fonctionnement de l'Etat », dans « Le nouveau droit constitutionnel », Bruxelles-Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 1988, p. 173.

