

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1990-1991

24 SEPTEMBER 1991

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

tot instelling van de volksraadpleging
in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest

VERSLAG

uitgebracht namens de Commissie
voor de Financiën, de Begroting,
het Openbaar Ambt,
de Externe Betrekkingen
en de Algemene Zaken

door de heer ANDRE

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Poulet, Voorzitter; André, Béghin, Cools, Cornelissen, Debry, De Coster, Harmel, Maingain, Moureaux, Rens, Stalport, Vandenbossche, van Weddingen.
2. Plaatsvervangers : de heren Adriaens, de Lobkowicz.
3. Andere leden van de Raad : de heren Draps, Guillaume, mevrouwen Nagy, Willame.

Zie :

Stukken van de Raad :

- A-54/1 - (89/90) : Voorstel van ordonnantie.
A-54/2 - (90/91) : Advies van de Raad van State.

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

24 SEPTEMBRE 1991

PROPOSITION D'ORDONNANCE

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

RAPPORT

fait au nom de la Commission
des Finances, du Budget,
de la Fonction publique,
des Relations extérieures
et des Affaires générales

par M. ANDRE

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Poulet, Président; André, Béghin, Cools, Cornelissen, Debry, De Coster, Harmel, Maingain, Moureaux, Rens, Stalport, Vandenbossche, van Weddingen.
2. Membres suppléants : MM. Adriaens, de Lobkowicz.
3. Autres membres du Conseil : MM. Draps, Guillaume, M^{mes} Nagy, Willame.

Voir :

Documents du Conseil :

- A-54/1 - (89/90) : Proposition d'ordonnance.
A-54/2 - (90/91) : Avis du Conseil d'Etat.

I. Algemene bespreking

De auteur van het voorstel van ordonnantie legt uit welke deur het openzet (zie stuk A-54/1-89/90, blz. 1 tot 6); vervolgens verschaft hij uitleg over de nota van de diensten van de Raad, wier standpunt hem genuanceerder lijkt dan dit van de Raad van State. Voor de diensten van de Raad zijn de juridische argumenten erg controversieel. Het gaat eerst en vooral over een politiek probleem dat door de Raad moet worden opgelost.

Een lid zegt dat hij radikaal tegen het voorstel van ordonnantie is gekant: enerzijds omdat het de wettigheid van de democratisch verkozen instellingen in vraag stelt en anderzijds omdat deze voor allerhande politieke doeleinden gaan worden gebruikt. Het zou weinig gepast zijn 50.000 inwoners van het Brusselse Gewest toe te laten systematisch polemieken de wereld in te sturen die de passies tussen de verschillende gemeenschappen van het Gewest zouden doen oplaaien.

Een ander lid is van mening dat het besluit in de nota van de diensten van de Raad veel voorzichtiger is dan de indiener van het voorstel beweert. Hij citeert er onder andere de volgende passage uit: «Het blijkt duidelijk dat het houden van een volksraadpleging een erg controversiële aangelegenheid is. Alle tot op heden ingediende voorstellen van wet of van decreet werden ongetwijfeld (en terecht) verworpen of opgegeven uit voorzichtigheidsoverwegingen tegenover een institutioneel mechanisme waarin de wetgevers van 1830 niet hadden voorzien». Hij besluit hieruit dat de deur eerder dicht is dan op een kier staat.

Een raadslid vraagt zich af wat er in artikel 9 moet worden verstaan onder de woorden «zonder meer».

Het lid vreest dat de Raad in feite door de uitslag van de raadpleging gebonden wordt en sluit hiermee aan bij het door een ander lid naar voor gebrachte standpunt over de gevaren die dergelijke raadpleging met zich zou kunnen brengen.

De auteur antwoordt dat de Raad van rechtswege niet door de uitslag is gebonden. Of de Raad feitelijk wordt gebonden hangt helemaal af van de uitslag: indien er een overweldigende meerderheid uit blijkt, bestaat er een grote kans dat de Raad door de uitslag wordt gebonden.

Een ander lid deelt het standpunt van de diensten van de Raad over het feit dat de adviezen van de Raad van State ter zake altijd erg beperkend zijn geweest. De opmerkingen van juridische aard lijken hem voor discussie vatbaar en de auteur heeft er trouwens voor gewaakt het mechanisme van een aantal veiligheidskleppen te voorzien zodat het met het grondwettelijk stelsel van ons land verenigbaar is.

I. Discussion générale

L'auteur de la proposition d'ordonnance explique la portée de celle-ci (voir doc. A-54/1-89-90, p. 1 à 6); il commente ensuite la note des services du Conseil, dont la position lui paraît plus nuancée que celle du Conseil d'Etat. Pour les services du Conseil, les arguments de type juridique sont très controversés. Il s'agit avant tout d'un problème de type politique, lequel doit être tranché par le Conseil.

Un membre se déclare radicalement opposé à la proposition d'ordonnance, d'une part au nom de la légitimité des instances démocratiquement élues, et d'autre part parce que celle-ci va être sujette à toutes sortes d'exploitations de nature politicienne. Il serait peu opportun de permettre à 50.000 personnes en Région bruxelloise de lancer systématiquement des brûlots dont l'effet serait d'attiser les passions entre les différentes communautés qui composent la Région.

Un autre membre estime que la conclusion de la note des services du Conseil est beaucoup plus prudente que ne le prétend l'auteur de la proposition. Il cite notamment le passage suivant de la note: «Si toutes les propositions de loi ou de décret déposées jusqu'à présent ont été rejetées ou abandonnées, c'est sans doute (et avec raison) par souci de prudence vis-à-vis d'un mécanisme institutionnel qui n'avait pas été prévu par les constituants de 1830». Il en conclut que la porte est plutôt fermée qu'entrouverte.

Un conseiller demande ce qu'il faut entendre par les mots «sans plus» à l'article 9.

Il craint que le Conseil ne soit en fait lié par le résultat de la consultation, et rejoint ainsi l'opinion émise par un autre membre sur les dangers que pourrait comporter une telle consultation.

L'auteur répond que le Conseil n'est pas lié en droit par le résultat. Quant à savoir si le Conseil sera lié en fait, tout dépendra du résultat: si une forte majorité devait se dégager, il y a de fortes chances que le Conseil soit amené à devoir entériner le résultat.

Un autre membre partage le point de vue des services du Conseil en ce que les avis rendus par le Conseil d'Etat ont toujours été fort restrictifs dans cette matière-là. Les objections d'ordre juridique lui paraissent être sujettes à discussion, et l'auteur a d'ailleurs pris soin d'entourer le mécanisme d'une série de garde-fous de manière à le rendre compatible avec le régime constitutionnel de notre pays.

Wat de grond van de zaak betreft, blijft hij persoonlijk tegen het principe zelf van de raadpleging, omdat dit soort raadpleging tal van gevaren inhoudt.

Uit alle in België uitgevoerde studies inzake politieke sociologie blijkt inderdaad dat wanneer verschillende meerderheden in het ene of het andere gewest naar voor komen, dit onvermijdelijk de spanningen doet toenemen.

Het gevaar is des te groter in het Hoofdstedelijk Gewest waar men, ofschoon men poogt de bijzondere problemen van het Gewest in een serene sfeer op te lossen, sommigen de mogelijkheid zou bieden door dit mechanisme feiten of toestanden uit te buiten die de passies zouden doen oplaaien.

Een raadslid deelt de opmerkingen van de vorige spreker wat de organisatie van volksraadplegingen op nationaal vlak betreft.

Hij begrijpt daarentegen niet waarom men dergelijke raadplegingen niet zou kunnen organiseren inzake regionale of agglomeratieaangelegenheden die veel minder aan polemieken onderworpen zijn. Hij betreurt dat de meerderheidspartijen weigeren de Brusselse bevolking een initiatiefrecht toe te kennen om aan de discussies deel te nemen, hetgeen de burger ertoe zou aansporen zich meer te interesseren voor de aangelegenheden die zijn Gewest aanbelangen.

Bij de opening van de tweede vergadering vat de Voorzitter het standpunt van de Raad van State en van de diensten van de Raad over de grondwettelijkheid van het voorstel van ordonnantie samen.

Een lid is van mening dat het voorstel, zoals het nu is opgesteld, erg voorzichtig is en poogt, in de mate van het mogelijke, tegemoet te komen aan de vroegere opmerkingen van de Raad van State omtrent gelijkaardige voorstellen.

Rekening houdend met het feit dat de Raad van State een erg terughoudend standpunt inneemt wat het organiseren van een volksraadpleging betreft, vraagt hij zich af of het voorstel niet naar het Overlegcomité zou moeten worden verwezen (zie artikel 3, § 3 en § 4 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Meerdere leden wijzen erop dat het Overlegcomité niet kan worden samengeropen, aangezien het advies van de Raad van State niet spreekt van de bevoegdheidsoverschrijving maar wel van de ongrondwettelijkheid van het voorstel.

Een lid onderstreept dat men sedert enige tijd de opvattingen inzake volksraadpleging ziet veranderen, onder andere als gevolg van experimenten in het buitenland.

Toutefois, sur le fond, il reste personnellement opposé au principe même de la consultation, car les risques liés à ce genre de consultation sont élevés.

Toutes les études de sociologie politique faites en Belgique montrent en effet que lorsque des majorités différentes se dégagent d'une région à l'autre, cela aboutit inévitablement à augmenter les tensions.

Le risque est encore plus grand en Région bruxelloise, où l'on pourrait, alors que l'on tente de résoudre dans la sérénité les problèmes particuliers à la Région; permettre à certains d'exploiter par ce mécanisme des faits ou des situations qui seraient de nature à attiser les passions.

Un conseiller partage les objections émises par l'orateur précédent vis-à-vis de l'organisation de consultations populaires au niveau national.

Par contre, il ne comprend pas pourquoi on ne pourrait organiser de telles consultations dans les matières régionales ou d'agglomération qui sont beaucoup moins sujettes à des polémiques? Il regrette que les partis de la majorité refusent d'accorder à la population bruxelloise un droit d'initiative à participer aux discussions, lequel pourrait être de nature à amener le citoyen à s'intéresser d'avantage aux enjeux qui concernent sa Région.

A l'ouverture de la seconde réunion, le Président résume le point de vue du Conseil d'Etat et des services du Conseil quant à la constitutionnalité de la proposition d'ordonnance.

Un membre estime que la proposition, telle qu'elle est rédigée, est très prudente et tente, autant que possible, de répondre aux objections faites précédemment par le Conseil d'Etat à propos de propositions ayant un même objet.

Compte tenu du fait que le Conseil d'Etat adopte une position assez restrictive vis-à-vis du recours à la consultation populaire, il se demande s'il ne faudrait pas renvoyer la proposition au Comité de concertation (cf. art. 3, §3 et § 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

Plusieurs membres font observer que le Comité de concertation ne peut être saisi, puisque l'avis du Conseil d'Etat ne conclut pas à l'excès de compétence mais bien à l'inconstitutionnalité de la proposition.

Un membre souligne qu'on assiste depuis un certain temps à une évolution des conceptions en matière de consultation populaire, notamment suite aux expériences faites à l'étranger.

De nationale Minister van Binnenlandse Zaken spoort de gemeenten sedert enige tijd trouwens aan om op plaatselijk vlak volksraadplegingen te houden en werkt aan een voorontwerp ter zake. Het lijkt hem aangewezen het advies van de Raad van State over dit voorontwerp af te wachten alvorens de bespreking verder te zetten.

Een ander lid respecteert het recht van de auteurs van het voorstel om de opschorting van het debat te vragen, maar zegt dat hij het niet eens is met de gegeven verantwoording. De werkzaamheden van de Raad mogen niet afhangen van de ontwerpen die op andere machtsniveaus worden voorbereid.

Hij verklaart zich eerder gewonnen voor het idee dat de Gewesten en de Gemeenschappen bevoegd zijn om de kwestie van de volksraadpleging te regelen.

Indien er zich een grondwettelijk probleem stelt, dan moet de betrokken Raad zich hierover uitspreken.

De vorige spreker zegt dat de vraag tot opschorting gemotiveerd wordt vanuit de bestaande twijfel omtrent de grondwettelijkheid van het voorstel.

Indien de meerderheid van de Commissieleden echter tegen het voorstel gekant is, om redenen die betrekking hebben op de grond van de zaak, wenst hij dat er onmiddellijk gestemd wordt.

Een ander lid is van mening dat men het debat moeilijk kan splitsen, omdat de opmerkingen van de Raad van State ook gebaseerd zijn op overwegingen omtrent de gevaren die het organiseren van een volksraadpleging zou inhouden.

Een lid herinnert aan het standpunt dat hij tijdens de vorige vergadering heeft verdedigd; zijn fractie is a priori niet tegen het principe van de volksraadpleging gekant, maar wel tegen het voorstel zoals dit door de auteur is geformuleerd. Hij benadrukt opnieuw de gevaren die het organiseren van dergelijke raadplegingen met zich zou brengen.

Het verzoek tot opschorting van de werkzaamheden wordt verworpen met 6 stemmen tegen 5.

De algemene bespreking wordt gesloten.

II. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1 wordt verworpen met 7 stemmen tegen 4.

Het voorstel van ordonnantie wordt bijgevolg verworpen.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De Rapporteur,

Eric ANDRE

De Voorzitter,

Edouard POULLET

Le Ministre national de l'Intérieur incite d'ailleurs depuis peu les communes à organiser la consultation populaire au niveau local, et prépare un avant-projet en la matière. Il lui paraît judicieux d'attendre l'avis du Conseil d'Etat sur cet avant-projet avant de poursuivre le débat.

Tout en respectant le droit des auteurs de la proposition de demander la suspension de la discussion, un autre membre se déclare opposé à la justification invoquée. Le déroulement des travaux du Conseil ne doit pas dépendre de projets en cours d'élaboration à d'autres niveaux de pouvoir.

Il se déclare plutôt acquis à l'idée que les Régions et Communautés sont compétentes pour régler la matière de la consultation populaire.

Si un problème de constitutionnalité se pose, il appartient au Conseil concerné de se prononcer.

L'orateur précédent déclare que la demande de suspension est motivée par le doute existant quant à la constitutionnalité de la proposition.

Si toutefois la majorité des membres de la Commission est opposée à la proposition pour des raisons de fond, il souhaite alors que le vote ait lieu immédiatement.

Un autre membre est d'avis que l'on peut difficilement scinder le débat parce que les objections du Conseil d'Etat sont aussi motivées par des considérations portant sur les risques qu'entraînerait l'organisation d'une consultation populaire.

Un membre rappelle la position qu'il a défendue lors de la réunion précédente : son groupe n'est pas a priori opposé au principe de la consultation populaire, mais bien à la proposition telle qu'elle est formulée par l'auteur. Il souligne à nouveau les risques de surenchère que pourrait provoquer l'organisation de telles consultations.

La demande de suspension des travaux est rejetée par 6 voix contre 5.

La discussion générale est close.

II. Discussion des articles

L'article 1^{er} est rejeté par 7 voix contre 4.

En conséquence, la proposition d'ordonnance est rejetée.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,

Eric ANDRE

Le Président,

Edouard POULLET

BIJLAGE

NOTA VAN DE DIENSTEN VAN DE RAAD
OVER HET VOORSTEL VAN ORDONNANTIE
tot instelling van de volksraadpleging
in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest
(Nr. A-54/1-89/90)

Het voorstel van ordonnantie is bedoeld om de organisatie toe te laten van een volksraadpleging in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest over aangelegenheden van gewestelijk belang. De Hoofdstedelijke Raad beslist tot deze raadpleging, hetzij op eigen initiatief, hetzij op voorstel van tenminste 50.000 kiezers. De deelneming aan de raadpleging is vrijblijvend en de uitslag bindt de gewestelijke overheden geenszins.

De Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad vroeg de Raad van State advies te verlenen. De afdeling wetgeving, tweede kamer, was van mening 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 » (1).

Alvorens het voorstel van ordonnantie naar de bevoegde commissie te verwijzen, stelde de Voorzitter van de Raad de indiener voor de door de Raad van State naar voor gebrachte argumenten door de diensten van de Raad te laten onderzoeken en hen te laten nagaan welk gevolg de andere vergaderingen aan gelijkaardige voorstellen gaven.

Na dit onderzoek maken de diensten van de Raad de volgende opmerkingen :

1. Op terminologisch gebied is het aangewezen de raadpleging van het referendum te onderscheiden.

Het referendum is in principe beslissend : het kiezerskorps wordt gevraagd zich over een voorgelegde aangelegenheid uit te spreken en neemt een juridisch verplichtende beslissing. De volksraadpleging daarentegen wil van het kiezerskorps slechts een in rechte niet bindend advies (2).

Zowel de jurisprudentie als de doctrine bevestigen unaniem dat het beslissend referendum in strijd is met artikel 25 en volgende van de Grondwet. Dit geldt eveneens voor de gemeenschaps- en gewestniveaus, daar de macht om wetten te maken via ordonnanties of decreten alleen kan worden uitgeoefend met inachtneming van de in artikel 26bis, 59bis en 107quater van de Grondwet ingeschreven bevoegdheden (3).

2. Zoals de indiener van het voorstel onderstreept, is er echter geen unanimité wat de bindende aard van de volksraadpleging betreft (4).

De jurisprudentie van de Raad van State, constant ter zake, bestond er steeds in een negatief advies uit te brengen inzake de voorstellen van wet, van decreet en, in dit geval, van ordonnantie om een volksraadpleging te houden.

(1) Gedr. St. nr. 54/2-90/91, p. 3

(2) Y. Lejeune & J. Regnier, Belgique, in *Referendums*, Brussel, CRISP, 1985, p. 15.

(3) Y. Lejeune & J. Regnier, op. cit., p. 33.

(4) In de adviezen L. 15853, L. 15854, L. 15969, L. 15970 en L. 15971, verstrekt in algemene vergadering van 15 mei 1985 en bekendgemaakt in Gedr. St. Kamer nr. 783-2-1984/85, geeft de Raad van State een overzicht van de parlementaire werkzaamheden inzake het probleem van een referendum of een volksraadpleging in België.
Zie ook : Gedr. St. Waalse Gewestraad nr. 58/2-1982/83, advies L. 15384; Gedr. St. Senaat nr. 594/4-1988/89.

ANNEXE

NOTE DES SERVICES DU CONSEIL
SUR LA PROPOSITION D'ORDONNANCE
visant à instaurer la consultation populaire
en Région de Bruxelles-Capitale.
(N° A-54/1-89/90)

La proposition d'ordonnance vise à permettre l'organisation d'une consultation des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale sur des matières d'intérêt régional. Cette consultation est décidée par le Conseil de la Région, soit d'initiative, soit sur proposition de 50.000 électeurs au moins. La participation à la consultation n'est pas obligatoire et son résultat ne lie pas les autorités régionales.

Saisi d'une demande d'avis par le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil d'Etat, section de législation, deuxième chambre, a estimé 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 » (1).

Avant de renvoyer la proposition d'ordonnance à la commission compétente, le Président du Conseil a proposé à l'auteur de faire examiner par les services du Conseil l'argumentation avancée par le Conseil d'Etat ainsi que de faire rechercher la suite qui a été donnée dans les autres assemblées à des propositions ayant le même objet.

A la suite de cet examen, les services du Conseil font part des observations suivantes :

1. Il y a lieu, sur le plan terminologique, de bien distinguer la consultation du referendum.

Le referendum est en principe décisoire, c'est-à-dire que le corps électoral appelé à se prononcer sur une question qui lui est soumise, prend une décision juridiquement obligatoire. La consultation populaire, par contre, ne vise qu'à obtenir du corps électoral un avis qui ne lie pas en droit (2).

Tant la jurisprudence que la doctrine sont unanimes pour affirmer que le referendum décisoire est contraire aux articles 25 et suivants de la Constitution. Cette règle vaut également pour les niveaux communautaire et régional car le pouvoir de légiférer par la voie d'ordonnances ou de décrets, ne peut s'exercer que dans le respect des habilitations inscrites aux articles 26bis, 59bis et 107quater de la Constitution (3).

2. Comme le souligne l'auteur de la proposition, il n'y a par contre plus unanimité quant à la licéité de la consultation populaire (4).

La jurisprudence du Conseil d'Etat, constante en cette matière, a toujours été d'émettre un avis négatif concernant les propositions de loi, de décret, et dans le cas présent, d'ordonnance visant à organiser une consultation populaire.

(1) Doc. n° A-54/2-90/91, p. 3.

(2) Y. Lejeune & J. Regnier, Belgique, in *Referendums*, Bruxelles, CRISP, 1985, p. 15.

(3) Y. Lejeune & J. Regnier, op. cit., p. 33.

(4) Dans les avis L. 15853, L. 15854, L. 15969, L. 15970 et L. 15971, donnés en assemblée générale le 15 mai 1985, et publiés in Doc. Chambre n° 783-2-1984/85, le Conseil d'Etat retrace l'historique des travaux parlementaires relatifs au problème de l'organisation du referendum ou de la consultation populaire en Belgique.
Voir aussi : Doc. Conseil régional wallon n° 58/2-1982/83, avis L. 15384; Doc. Sénat n° 594/4-1988/89.

De redenering van de Raad van State steunt in hoofdzaak op twee argumenten : een argument in rechte en een argument in feite. Hier wordt trouwens aan herinnerd in het advies over het voorstel van ordonnantie van de heer de Lobkowicz.

A. Argument in rechte

Volgens de afdeling wetgeving is de volksraadpleging in strijd met het representatief stelsel zoals daarin wordt voorzien door artikel 32 van de Grondwet. Door te beklemtonen dat «de leden van de Kamers de Natie vertegenwoordigen», sluit de Grondwet volgens de Raad van State de mogelijkheid uit dat anderen de wil van de Natie zouden kunnen uitdrukken.

Dit is ook het standpunt van professor Delpérée, aangehaald in de toelichting van het voorstel van ordonnantie van de heer de Lobkowicz (*).

Andere auteurs zijn genuanceerder en zeggen dat de interpretatie die aan artikel 32 van de Grondwet wordt gegeven niet voldoende rekening houdt met de evoluties die het representatief stelsel in ons land onderging. Dit is ter zake ook het standpunt van professor Alen :

«Al is het juist dat het zuiver representatief stelsel dat de Franse revolutionairen - niet gespeend van eigen belang - construeerden, «het volk alleen door zijn vertegenwoordigers kan spreken en handelen», lijkt men zich in de praktijk eerder te bevinden in een semi-representatief stelsel, waarin de vertegenwoordigers meer en meer zijn gebonden aan de kiesomschrijving die hen verkozen heeft en aan de politieke partij waartoe zij behoren. In zulk stelsel, waarin het volk een groter belang heeft gekregen dan aanvankelijk voor mogelijk werd gehouden, kunnen wellicht niet meer dezelfde theoretische bezwaren tegen het referendum worden aangevoerd» (*).

De heren Lejeune en Regnier denken hetzelfde wanneer ze het volgende stellen :

«De volksraadpleging lijkt ons vandaag niet meer duidelijk in strijd met de Grondwet omdat het zuivere representatieve stelsel niet meer bestaat. Sedert 1831 moest het een serie grondwettelijke aanpassingen ondergaan (*) die er een «sfeer van directe democratie» aan gaven aangezien door de aanwijzing van afgevaardigden het volk in werkelijkheid een wil uitdrukt die zonder zijn medewerking werd gevormd en eraan werd opgedrongen» (**). Deze veranderingen droegen er aldus toe bij het oorspronkelijke en impliciet in artikel 32 van de Grondwet opgenomen verbod te versoepelen. De betekenis van een grondwettelijk voorschrift wordt niet eens en voor altijd vastgelegd.

Zij hangt af van de kontekst - in de eerste betekenis van het woord - waarin het voorkomt en kan evolueren in functie van de nieuwe sociale en politieke eisen, voor zover de geactualiseerde interpretatie waartoe zij zich leent de tekst waarin zij is opgenomen, in acht neemt» (**).

(*) Gedr. St. nr. A-54/1 - 1989/90, p. 3.

(**) A. Alen, *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek recht* - Boek I : De instellingen, Brussel, Story-Scientia, 1988, blz. 84.

(*) Nota van de auteurs - Het algemeen stemrecht en de proportionele vertegenwoordiging worden geregeld in artikelen 47, 48, 49 en 53 van de Grondwet (herzien in 1920, 1921, 1971 en 1981).

(**) Nota van de auteurs - G. Burdeau (*Traité de Science politique*, t. V., 2de ed., Parijs, L.G.D.J., 1970), nr. 136, p. 262. «Door te zoeken de verschillende partijen een zetelaantal te waarborgen dat ongeveer met hun sterkte overeenstemt, wil de proportionele vertegenwoordiging de wil van de kiezer inderdaad doeltreffender maken, aangezien zij van de vergadering een getrouwere «afspiegeling» van het land maakt» - Vertaling diensten BHR.

(*) Nota van de auteurs - Op dit thema, zie bv. Y. Lejeune en H. Simonart, «Réflexions sur l'interprétation de l'article 78 de la Constitution», Ann. droit, 1980, pp. 135-146 - Vertaling diensten BHR.

Le raisonnement du Conseil d'Etat repose essentiellement sur deux arguments : un argument de droit et un argument de fait. Ceux-ci sont d'ailleurs rappelés dans l'avis relatif à la proposition d'ordonnance de M. de Lobkowicz.

A. Argument de droit

Selon la section de législation, l'organisation de consultations populaires ne se concilie pas avec le régime représentatif tel qu'il est organisé par l'article 32 de la Constitution. En affirmant que «les membres des deux Chambres représentent la Nation», la Constitution exclut, selon le Conseil d'Etat, la possibilité que d'autres puissent exprimer la volonté de la Nation.

Tel est également l'avis du professeur Delpérée cité dans les développements de la proposition d'ordonnance de M. de Lobkowicz (*).

D'autres auteurs sont plus nuancés, et considèrent que l'interprétation tirée de l'article 32 de la Constitution ne tient pas suffisamment compte des évolutions qu'a subies le système représentatif dans notre pays. Tel est en l'occurrence l'avis du professeur Alen :

«Bien qu'il soit exact que dans le système purement représentatif élaboré par les révolutionnaires français, dont les vues n'étaient pas désintéressées, «le peuple ne peut parler et agir que par ses représentants», nous nous trouvons, dans la pratique, plutôt dans un système semi-représentatif où les représentants sont de plus en plus liés à la circonscription électorale qui les a élus et au parti politique auquel ils appartiennent. Dans un tel système, le peuple a pris une importance plus grande que ce qui était initialement tenu pour possible : il est clair que le référendum ne peut plus s'y voir opposer les mêmes objections théoriques» (*).

MM. Lejeune et Regnier vont dans le même sens, lorsqu'ils affirment que :

«Si la consultation populaire ne nous paraît plus aujourd'hui manifestement contraire à la Constitution, c'est que le régime représentatif pur n'existe plus. Depuis 1831, il s'est accommodé d'un ensemble d'aménagements constitutionnels (*) qui y ont introduit «une atmosphère de démocratie directe puisqu'à travers la désignation des députés, le peuple fait en réalité prévaloir une volonté formée sans leur concours et s'imposant à eux» (**). Ces aménagements ont ainsi contribué à assouplir la prohibition originaire figurant de manière implicite à l'article 32 de la Constitution. Le sens d'un prescrit constitutionnel n'est pas arrêté une fois pour toutes.

Il est tributaire du contexte - au sens premier du terme - dans lequel il s'insère et peut évoluer en fonction d'exigences sociales ou politiques nouvelles, pour autant que l'interprétation actualisée à laquelle il prête soit respectueuse du texte qui l'énonce» (**).

(*) Doc. n° A-54/1 - 1989/90, p. 3.

(**) A. Alen, *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek recht* - Boek I : De instellingen, Brussel, Story-Scientia, 1988, blz. 84. - Traduction services CRB.

(*) Note des auteurs - Le suffrage universel et la représentation proportionnelle sont consacrés par les articles 47, 48, 49 et 53 de la Constitution (révisés en 1920, 1921, 1971 et 1981).

(**) Note des auteurs - G. Burdeau (*Traité de Science politique*, t. V, 2^{me} éd., Paris, L.G.D.J., 1970), n° 136, p. 262. «En cherchant à assurer aux divers partis un nombre de sièges correspondant approximativement à leur force, la représentation proportionnelle tend, en effet, à rendre plus efficace la volonté de l'électeur puisqu'elle fait de l'assemblée un «miroir» plus fidèle du pays».

(*) Note des auteurs - Sur ce thème, voy. par ex. Y. Lejeune et H. Simonart, «Réflexions sur l'interprétation de l'article 78 de la Constitution», Ann. droit, 1980, pp. 135-146.

Onaangezien van de verschillende interpretaties van artikel 32 van de Grondwet, is het aangewezen zich af te vragen of de problemen in verband met de volksraadpleging dezelfde zijn op gewestelijk en gemeenschapsvlak als op nationaal vlak.

In verband met het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zegt de Raad van State in zijn advies over het voorstel van ordonnantie van de heer de Lobkowicz dat de representatieve aard van de Gewestvergadering, die gebaseerd is op de rechtstreekse verkiezing van de mandatarissen, tot gevolg heeft dat alleen deze laatsten bevoegd zijn de mening te vertolken van diegenen die ze vertegenwoordigen ⁽¹⁰⁾.

De heren Lejeune en Regnier menen daarentegen dat «elke decretale wetgever in het kader van de hem toegewezen bevoegdheden van het recht heeft alles te regelen wat de Grondwet en de wetten die eruit voortvloeien niet uitdrukkelijk aan de overeenstemmende Executieve toevertrouwt» ⁽¹¹⁾. Zij halen dit argument uit artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - waarnaar artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari verwijst - om bijgevolg elke Raad toe te laten de inwoners van zijn gewest of zijn gemeenschap zowel over een normatieve tekst als over een politieke keuze te raadplegen.

In een advies over een voorstel van decreet (van de heer Michel, c.s.) in verband met het instellen van een referendum op initiatief van de bevolking, wijst de Raad van State erop dat artikel 78 van de Grondwet, vergelijkbaar met artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in feite «geen betrekking heeft op het referendum of de raadpleging en niet werd ontworpen om de wetgever toe te laten het/haar in te stellen» ⁽¹²⁾.

B. Argument in feite

Volgens de Raad van State houdt de uitslag van elke volksraadpleging het gevaar in de organiserende overheid te binden. De adviserende eigenschap van de oproep tot de bevolking lijkt bijgevolg kunstmatig en zelfs fictief ⁽¹³⁾.

De Raad van State voegt eraan toe dat het houden van een raadpleging bovendien het harmonieuze naast elkaar bestaan van de Gemeenschappen kan bedreigen ⁽¹⁴⁾ en het niet duidelijk is welke vraag aan de kiezers kan worden gesteld zonder dat de organiserende overheid door het gegeven antwoord gebonden wordt ⁽¹⁵⁾.

Zonder het pertinente karakter van de feitelijke opmerkingen van de Raad van State te willen ontkennen, moet worden onderstreept dat elk aan de Hoofdstedelijke Raad gericht verzoek niet noodzakelijkerwijs aanleiding geeft tot het houden van een raadpleging. Volgens de tekst van het voorstel van ordonnantie beslist de Raad soeverein of zij al dan niet wordt gehouden (art. 6). Er kan dus een voorafgaand politiek debat plaatshebben over de gepastheid van een volksraadpleging, waardoor dit voorstel verschilt van de voorstellen die aan het begin van de jaren 1980 in de Kamer ⁽¹⁶⁾ en in de Waalse Gewestraad ⁽¹⁷⁾ werden ingediend en waar dergelijke raadpleging automatisch plaatsheeft vanaf het ogenblik dat het voor het opstarten van de procedure vereiste quorum wordt bereikt.

Bovendien moet de akte waardoor de Raad beslist om een volksraadpleging te houden noodzakelijkerwijs de vorm van een ordonnantie aannemen ten einde van bindende aard te zijn.

Outre les divergences d'interprétation à propos de l'article 32 de la Constitution, il y a lieu de se demander si les questions relatives à l'usage de la consultation populaire se posent exactement dans les mêmes termes pour les Régions et Communautés que pour le niveau national.

S'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil d'Etat estime, dans son avis relatif à la proposition d'ordonnance de M. de Lobkowicz, que le caractère représentatif de l'Assemblée régionale, lequel repose sur l'élection directe des mandataires, a pour conséquence que seuls ces derniers sont habilités à exprimer l'opinion de ceux qu'ils représentent ⁽¹⁰⁾.

MM. Lejeune et Regnier considèrent par contre que «chaque législateur décentralisé possède, dans le cadre des matières dévolues à sa compétence, le droit de régler tout ce que la Constitution et les lois portées en vertu de celle-ci n'attribuent pas expressément à l'Exécutif correspondant» ⁽¹¹⁾. Ils tirent cet argument de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 - auquel se réfère l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 - pour admettre en conséquence que chaque Conseil peut consulter les citoyens de sa région ou de sa communauté sur un texte normatif comme sur une option politique.

Dans un avis émis à propos d'une proposition de décret (de M. Michel et consorts) visant à instituer le referendum d'initiative populaire, le Conseil d'Etat fait valoir que l'article 78 de la Constitution, qui est semblable à l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980, est en fait «étranger à la question du referendum, fût-il de consultation, et n'a pas été conçu pour permettre au législateur de l'instituer» ⁽¹²⁾.

B. Argument de fait

Selon le Conseil d'Etat, le résultat de toute consultation populaire risque de lier en fait l'autorité qui l'a organisée. Dès lors, le caractère consultatif du recours aux citoyens paraît artificiel, voire fictif ⁽¹³⁾.

Et le Conseil d'Etat d'ajouter que l'organisation d'une consultation comporte en outre le risque de mettre à mal la coexistence harmonieuse entre les Communautés ⁽¹⁴⁾, et qu'on ne voit pas très bien quelle question pourrait utilement être posée aux électeurs sans que la réponse donnée ne s'impose à l'autorité ayant organisé la consultation ⁽¹⁵⁾.

Sans vouloir nier la pertinence des objections de fait du Conseil d'Etat, il convient de souligner que toute demande adressée au Conseil de la Région ne donnera pas nécessairement lieu à l'organisation d'une consultation. Suivant le texte de la proposition d'ordonnance, c'est le Conseil qui décidera souverainement si celle-ci aura lieu ou non (article 6). Il peut donc y avoir un débat politique préalable sur l'opportunité d'organiser une consultation de la population, ce qui différencie cette proposition de celles déposées au début des années 1980 à la Chambre ⁽¹⁶⁾ et au Conseil régional wallon ⁽¹⁷⁾ où l'organisation d'une telle consultation est automatique à partir du moment où le quorum d'électeurs requis pour engager la procédure est atteint.

En outre, l'acte par lequel le Conseil décide d'organiser une consultation populaire doit nécessairement prendre la forme d'une ordonnance pour avoir une portée contraignante.

⁽¹⁰⁾ Gedr. St. nr. A-54/2 - 1990/91, p. 3.

⁽¹¹⁾ Lejeune & Regnier, op. cit., p. 34.

⁽¹²⁾ Gedr. St. Waalse Gewestraad, nr. 58/2 - 1982/83, p. 3.

⁽¹³⁾ Gedr. St. Kamer nr. 783/2 - 1984/85, p. 17.

⁽¹⁴⁾ Idem, p. 18.

⁽¹⁵⁾ Ibidem, p. 17.

⁽¹⁶⁾ Cfr. Gedr. St. Kamer nr. 49/1 - 1981/82, 578/1 - 1983/84, 813/1 - 1983/84.

⁽¹⁷⁾ Cfr. Gedr. St. Waalse Gewestraad, nr. 58/2 - 1982/83.

⁽¹⁰⁾ Doc. n° A-54/2 - 1990/91, p. 3.

⁽¹¹⁾ Lejeune & Regnier, op. cit., p. 34.

⁽¹²⁾ Doc. Conseil régional wallon, n° 58/2 - 1982/83, p. 3.

⁽¹³⁾ Doc. Chambre n° 783/2 - 1984/85, p. 17.

⁽¹⁴⁾ Idem, p. 18.

⁽¹⁵⁾ Ibidem, p. 17.

⁽¹⁶⁾ Cfr. Doc. Chambre n° 49/1 - 1981/82, 578/1 - 1983/84, 813/1 - 1983/84.

⁽¹⁷⁾ Cfr. Doc. Conseil régional wallon, n° 58/2 - 1982/83.

Het mechanisme van de alarmbel (artikel 31 van de bijzondere wet van 12 januari 1989) zou dus in werking worden gesteld, hetgeen het gevaar van willekeur tegenover een gemeenschap zou indijken. Dit gevaar is verder beperkt omdat artikel 2 van het voorstel bepaalt: «de raadpleging mag slechts betrekking hebben op de materies van regionaal belang».

Besluit

Het blijkt duidelijk dat het houden van een volksraadpleging een erg controversiële aangelegenheid is. Alle tot op heden ingediende voorstellen van wet of van decreet werden ongetwijfeld (en terecht) verworpen of opgegeven ⁽¹⁸⁾ uit voorzichtigheidsoverwegingen tegenover een institutioneel mechanisme waarin de wetgevers van 1830 niet hadden voorzien.

Ook al lijkt het juridisch standpunt van de Raad van State ons nogal verward, rekening houdend met de evoluties die ons representatief stelsel sedert 1830 heeft ondergaan, toch moeten volgens ons zijn opmerkingen inzake de gevolgen in feite, die het houden van dergelijke raadplegingen met zich kunnen brengen, tot voorzichtigheid aansporen.

Aangezien het betrekking heeft op een aangelegenheid in verband met het uitoefenen van de macht, dat wil zeggen intrinsiek politiek, moet de Raad zich uitspreken over het principe van een volksraadpleging.

Er moet echter nog worden onderstreept dat, in het kader van de controle die hij krachtens artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 uitoefent, de Raad van State, bij wie beroep wordt ingediend tegen een besluit van de Executieve, zou kunnen weigeren de ordonnantie toe te passen door te verwijzen naar zijn adviezen inzake volksraadpleging.

Indien de Raad beslist het onderzoek van het voorstel verder te zetten, zou het aangewezen zijn de beslissingswijze van de Raad te verduidelijken, alsmede de aard van de ter raadpleging voorgelegde aangelegenheden en de organisatie ervan ten einde sommige, over deze wijze van raadpleging gemaakte opmerkingen, tegen te gaan.

Brussel, 14 maart 1991.

Le mécanisme de la sonnette d'alarme (article 31 de la loi spéciale du 12 janvier 1989) trouverait donc à s'appliquer, ce qui serait de nature à atténuer le risque d'arbitraire à l'égard d'une communauté. Ce risque est au demeurant réduit, puisqu'en vertu de l'article 2 de la proposition, «la consultation ne peut porter que sur des matières d'intérêt régional».

En conclusion

Il apparaît bien que la question relative à l'organisation de la consultation populaire est très controversée. Si toutes les propositions de loi ou de décret déposées jusqu'à présent ont été rejetées ou abandonnées ⁽¹⁸⁾, c'est sans doute (et avec raison) par souci de prudence vis-à-vis d'un mécanisme institutionnel qui n'avait pas été prévu par les constituants de 1830.

Si la position du Conseil d'Etat nous apparaît quelque peu figée sur le plan juridique compte tenu des évolutions qu'a subies notre système représentatif depuis 1830, ses objections sur le plan des conséquences de fait que peut entraîner l'organisation de telles consultations doivent, selon nous, inciter à la prudence.

Comme il s'agit d'une question liée à l'exercice du pouvoir, c'est-à-dire intrinsèquement politique, il appartient au Conseil de se prononcer sur le principe du recours à la consultation.

Il faut toutefois encore souligner que dans le cadre du contrôle qu'il exerce en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, le Conseil d'Etat pourrait, saisi d'un recours contre un arrêté de l'Exécutif, refuser d'appliquer l'ordonnance en se référant à ses avis en matière de consultation populaire.

Si le Conseil décide de poursuivre l'examen de la proposition, il serait opportun de préciser le mode de décision du Conseil, la nature des questions soumises à consultation, de même que les modalités d'organisation de celle-ci de manière à atténuer certaines des objections formulées à l'égard de ce mode de consultation.

Bruxelles, le 14 mars 1991.

⁽¹⁸⁾ Behalve het referendum in verband met de terugkeer van Leopold III.

⁽¹⁸⁾ Sauf le cas du referendum portant sur le retour du roi Léopold III.