

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1991-1992

24 SEPTEMBRE 1992

PROPOSITION DE REGLEMENT

**visant à instaurer la consultation populaire
en Région de Bruxelles-Capitale
dans les matières relevant des compétences
de l'Agglomération de Bruxelles**

(déposée par MM. de LOBKOWICZ et consorts)

DEVELOPPEMENTS

Le débat en séance publique du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale concernant la proposition d'ordonnance visant à instaurer la consultation populaire à Bruxelles était intéressant à plus d'un titre.

Ce n'était pas la première fois qu'une proposition d'ordonnance, de décret ou de loi était déposée sur le bureau d'une assemblée parlementaire belge sur le sujet de la consultation populaire.

Les développements de la proposition discutée et contresignée par huit membres du groupe PRL auront fourni un historique plus ou moins complet, des nombreuses initiatives prises dans ce domaine, à l'assemblée. Ils sont repris dans les développements de cette nouvelle proposition.

De nombreux avis du Conseil d'Etat concernent ce sujet et l'un des tout derniers, datant de 1989, est particulièrement intéressant: «Il faut reconnaître», disait le Conseil d'Etat, «que jamais *un véritable débat* (¹) n'a été organisé à ce sujet au niveau des Chambres législatives».

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1991-1992

24 SEPTEMBER 1992

VOORSTEL VAN VERORDENING

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

(ingediend door de heer de LOBKOWICZ, c.s.)

TOELICHTING

Het debat in de plenaire vergadering van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad omtrent het voorstel van ordonnantie tot instelling van de volksraadpleging in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is om meer dan één aspect interessant.

Het is niet de eerste keer dat een voorstel van ordonnantie, decreet of wet inzake de volksraadpleging aan een Belgische parlementaire vergadering wordt voorgelegd.

In de toelichting van het eerder besproken en door acht leden van de PRL-fractie medeondertekend voorstel, werd een min of meer volledig overzicht gegeven van de talrijke initiatieven die ter zake in de vergadering werden genomen. Die toelichting wordt in de toelichting van dit nieuwe voorstel overgenomen.

De Raad van State bracht over dit onderwerp tal van adviezen uit. Een van de jongste, daterend van 1989, is bijzonder interessant. Hierin zegt de Raad van State dat moet worden erkend dat er in de wetgevende kamers over dit onderwerp nooit *een echt debat* is gevoerd (¹).

Ainsi, les cosignataires de cette proposition donnèrent le vendredi 3 avril 1992, à chaque parti au niveau du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, l'occasion d'exprimer publiquement, grâce à son vote, son point de vue vis-à-vis de cette nouvelle avancée de la démocratie qu'ils proposaient aux conseillers d'adopter, à l'époque.

I. Introduction

Face au peu d'intérêt manifesté par la population pour les problèmes politiques en général, il importe d'associer davantage les citoyens à la prise de décision politique. Ratifier ou sanctionner tous les quatre ou cinq ans, par l'élection de leurs représentants, la politique suivie apparaît insuffisant pour susciter leur intérêt.

Cette affirmation reprise en tête des développements de notre précédente proposition d'ordonnance se trouve largement confirmée par tous les observateurs plus particulièrement à la lecture du résultat des élections du 24 novembre 1991.

Une première étape pour les réconcilier avec la politique serait d'instaurer la consultation populaire dans notre région.

Si une consultation populaire au niveau national risque de heurter la Constitution et d'opposer les deux principales communautés du pays, aucun obstacle n'existe, par contre, à l'instauration de la consultation populaire au niveau des communautés et des régions ainsi qu'au niveau communal.

La démocratie implique que les *citoyens* dans leur individualité soient les détenteurs réels du pouvoir plutôt que les *groupes de pression* qui se le sont accaparé.

Ce pouvoir, ils peuvent notamment l'exercer lors des élections en choisissant leurs représentants.

En Suisse, dans les Etats fédérés des Etats-Unis, en RFA, en Italie..., ils peuvent également exercer leur pouvoir par le biais du référendum d'initiative populaire.

Le référendum d'initiative populaire et la démocratie semi-directe qu'il crée, sont souvent critiqués.

L'ignorance populaire et le danger de manipulation de l'opinion publique sont les principales objections émises.

L'ignorance populaire est une objection facilement écartée face à la généralisation de l'enseignement et à la multiplication des sources d'information. De plus, il est permis de croire dans «le bon sens populaire».

De medeondertekenaars van dit voorstel gaven op vrijdag 3 april 1992 elke partij de gelegenheid publieklijk, in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, dank zij de stemming, haar standpunt uit te drukken over deze nieuwe ontwikkeling binnen de democratie die ze ter goedkeuring aan de raadsleden voorlegden.

I. Inleiding

Gelet op de geringe interesse van de bevolking voor de politieke problemen in het algemeen, is het belangrijk de burgers meer bij de politieke besluitvorming te betrekken. Elke vier of vijf jaar het gevoerde beleid goed- of afkeuren lijkt onvoldoende om de belangstelling van de burgers te wekken.

Deze bewering aan het begin van de toelichting bij ons vorig voorstel van ordonnantie wordt door alle waarnemers ruimschoots bevestigd, vooral bij het bekijken van de verkiezingsuitslagen van 24 november 1991.

De instelling van de volksraadpleging in ons gewest zou een eerste stap zijn om de burgers met het beleid te verzoenen.

Ofschoon een volksraadpleging op nationaal vlak de Grondwet zou schenden en de twee grootste gemeenschappen van het land tegenover elkaar zou plaatsen, lijkt daarentegen niets de instelling van de volksraadpleging op het vlak van de gemeenschappen, gewesten en gemeenten in de weg te staan.

Democratie houdt in dat de *burgers* zelf en niet de *drukkingsgroepen* die deze macht naar zich hebben toegehaald, de werkelijke machthebbers zijn.

Deze macht mogen ze onder andere uitoefenen tijdens de verkiezingen, het ogenblik waarop ze hun vertegenwoordigers kiezen.

In Zwitserland, de Verenigde Staten van Amerika, de Duitse Bondsrepubliek, Italië..., mogen ze hun macht eveneens uitoefenen door middel van een referendum dat op initiatief van het volk wordt gehouden.

Het referendum op initiatief van de bevolking en de semi-directe democratie die het schept, wordt dikwijls bekritiseerd.

De onwetendheid van de bevolking en het gevaar voor manipulatie van de openbare opinie worden als voornaamste bezwaren naar voor geschoven.

De onwetendheid van de bevolking is een makkelijk te ontkrachten bezwaar, gelet op de veralgemening van het onderwijs en de toename van de informatiebronnen. Bovendien mag men geloven in «het gezond verstand» van de bevolking.

Quant au danger de manipulation de l'opinion publique, il est tout aussi réel et présent lors de l'élection de nos représentants.

L'élévation constante du niveau d'éducation de la population et le maintien d'un véritable pluralisme politique sont nos meilleures garanties contre un tel danger.

Le peuple peut «se tromper» ou «être trompé». Il est dans certains cas bien difficile d'en juger. Mais dans une démocratie, il appartient aux citoyens de décider de ce qui est bon pour eux ou de ce qui ne l'est pas.

Selon un sondage réalisé à la demande de «La Libre Belgique» par Marketing Unit et publié dans ce quotidien en titre principal de la première page, le mercredi 29 avril, le «jour du journal», une majorité de citoyens (51%) se déclarent partisans du recours au référendum pour résoudre les problèmes institutionnels belges. Parmi les personnes interrogées, ce sont surtout les Bruxellois qui souhaitent une telle consultation (54%), de même que les Flamands (52%).

Il n'y a pas de majorité absolue en Wallonie (47%).

Un cinquième environ des personnes sondées considèrent que le référendum ne résoudrait rien: (22% en Flandre, 19% en Wallonie et 25% à Bruxelles). Les «sans opinion» sont les plus nombreux en Wallonie (34%).

Tout laisse donc à penser que si nos compatriotes sont déjà majoritaires à souhaiter l'instauration du référendum, avec toutes les conséquences qui s'y rattachent, ils sont certainement encore beaucoup plus nombreux à souhaiter le recours à la consultation populaire.

Pour répondre aux adversaires de la consultation populaire, qu'il nous soit permis de constater, comme l'a fait Hervé Hasquin en séance publique du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le 3 avril 1992, que soit on se prononce contre le principe même de la consultation populaire, soit on est favorable au principe et on déclare la chose illégale.

MM. R. Lallemand et G. Spitaels, alors président du PS, ont déposé au Sénat, le 22 mai 1989 une proposition de loi tendant à l'organisation de consultations populaires, redéposée l'année suivante en tenant compte d'un certain nombre de remarques du Conseil d'Etat.

Les auteurs, après avoir rappelé que la Constitution a délégué l'exercice de la souveraineté nationale à des représentants élus, s'interrogent sur les moyens d'accroître l'influence des citoyens sur les décisions qui les concernent et concluent que, là où c'est possible, des pratiques autogestionnaires doivent être organisées.

Het gevaar voor manipulatie van de openbare opinie is bij de verkiezingen van onze vertegenwoordigers even reëel en alomtegenwoordig.

De voortdurende stijging van het niveau van het door de bevolking genoten onderwijs en het behoud van een echt politiek pluralisme zijn onze beste garanties tegen zulk gevaar.

Het volk kan «zich vergissen» of «bedrogen worden». Soms is dit inderdaad moeilijk te beoordelen, maar in een democratie moet de bevolking beslissen wat goed en slecht voor haar is.

Uit een opiniepeiling die door Marketing Unit in opdracht van «La Libre Belgique» werd uitgevoerd en die in dit dagblad op woensdag 29 april, de «dag van de krant», als hoofdartikel op de voorpagina is verschenen, blijkt dat *een meerderheid van de burgers (51%) voorstander is van het houden van een referendum om de Belgische institutionele problemen op te lossen*. Onder de ondervraagde personen zijn het *vooral de Brusselaars (54%) en de Vlamingen (52%)* die dergelijke raadpleging wensen.

In Wallonië is er geen volstrekte meerderheid (47%).

Zowat een vijfde van de geïnterviewde personen is van oordeel dat een referendum niets zal oplossen: 22% in Vlaanderen, 19% in Wallonië en 25% in Brussel. De grootste groep van personen «zonder mening» treft men in Wallonië aan (34%).

Alles laat dus veronderstellen dat, daar de meeste van onze landgenoten voorstander zijn van het instellen van het referendum, met alle gevolgen die hieraan verbonden zijn, er zeker nog meer landgenoten zijn die de volksraadpleging wensen.

Om de tegenstanders van de volksraadpleging van antwoord te dienen, nemen we de vrijheid vast te stellen, net zoals Hervé Hasquin tijdens de plenaire vergadering van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 3 april 1992, dat men ofwel tegen het principe zelf van de volksraadpleging is ofwel voor het principe en de zaak wettelijk verklaart.

De heren R. Lallemand en G. Spitaels, toen voorzitter van de PS, hebben op 22 mei 1989 in de Senaat een voorstel van wet ingediend tot het houden van volksraadplegingen. Dit voorstel werd een jaar later opnieuw ingediend, rekening houdend met een aantal opmerkingen van de Raad van State.

Nadat de auteurs erop hebben gewezen dat de Grondwet de uitoefening van de nationale soevereiniteit aan verkozen vertegenwoordigers heeft overgedragen, vragen ze zich af op welke manier de bevolking nauwer kan betrokken worden bij de beslissingen die haar betreffen. Ze besluiten dat, daar waar mogelijk, een vorm van zelfbeheer moet worden ingevoerd.

Quant au PSC, il a fait figurer le référendum (sic) parmi les promesses électorales de son dernier programme politique. De son côté, M^{me} Spaak vient de déposer au Conseil de la Communauté française une proposition de décret organisant la consultation des habitants au niveau des communes.

Nous constatons donc qu'en d'autres assemblées les partis de la majorité se prononcent en faveur de consultations populaires. Enfin, il faut reconnaître que de nombreuses consultations de la population sont réalisées, y compris en Région bruxelloise, de façon relativement déguisée : plan déchets, PPA, projet sur la conservation du patrimoine immobilier...

Les manières de connaître l'opinion populaire sont multiples et ces consultations chevauchent parfois plusieurs communes.

II. La Constitution prohibe l'usage du référendum

Il faut apporter préalablement à toute autre considération une précision essentielle. Il s'agit bien d'une proposition d'ordonnance visant à instaurer la *consultation populaire* et non le *référendum* dans la Région de Bruxelles-Capitale.

La différence est importante.

En effet, le référendum a pour objet de se substituer au législateur : il fait la loi. La consultation populaire n'a d'autre but que d'éclairer le législateur sur l'opinion de la population.

Il faut reconnaître que l'unanimité de la doctrine et les positions répétées et jamais démenties du Conseil d'Etat excluent catégoriquement le référendum de notre espace constitutionnel.

Sur ce point, les auteurs sont unanimes. La Constitution belge écarte clairement le référendum en tant que tel. Ainsi, pour Delpérée :

«La Constitution prohibe l'usage du référendum. Tout au moins, celui du référendum constituant (a contrario : article 131) et législatif (a contrario : article 26). Le peuple, comme tel, entendu ici au sens de la somme des citoyens, ne saurait prendre part au processus d'élaboration des dispositions constitutionnelles ou légales. Pas plus qu'il ne pourrait décider, dans les matières qui relèvent de leurs attributions, en lieu et place des conseils de communauté ou de région.» (?)

Een van de verkiezingensbeloften van de PSC was dat ze het referendum (sic) zouden invoeren. Mevr. Spaak heeft van haar kant bij de Raad van de Franse Gemeenschap een voorstel van decreet ingediend dat ertoe strekt op het vlak van de gemeenten volksraadplegingen te organiseren.

We stellen dus vast dat de meerderheidspartijen in andere vergaderingen zich voor de volksraadpleging uitspreken. We moeten tenslotte erkennen dat nu reeds, ook in het Brussels Gewest, talrijke volksraadplegingen worden georganiseerd, zij het op een relatief verdoken manier : afvalplan, BPA, ontwerp over het behoud van het onroerend patrimonium, enz.

Er bestaan talrijke manieren om de opinie van de bevolking te kennen en deze raadplegingen overlappen soms verscheidene gemeenten.

II. De Grondwet verbiedt het gebruik van het referendum

Vóór elke andere beschouwing moet er eerst een voorafgaande verduidelijking worden gemaakt : het gaat hier wel degelijk over een voorstel van ordonnantie tot instelling van de *volksraadpleging* en niet tot instelling van het *referendum* in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Dit is een belangrijk onderscheid.

Het referendum treedt in de plaats van de wetgever : het stelt de wet. De volksraadpleging is bedoeld om de wetgever meer duidelijkheid te verschaffen omtrent de opinie van de bevolking.

Men moet erkennen dat de rechtsleer ter zake eensgezind is en dat de herhaalde en steeds volgehouden standpunten van de Raad van State het referendum categoriek uit onze grondwettelijke ruimte weren.

Hierover zijn de auteurs het eens. De Grondwet verbiedt duidelijk het referendum als dusdanig. Delpérée bijvoorbeeld zegt het volgende :

«De Grondwet verbiedt het gebruik van het referendum, tenminste dat van het grondwetgevende (a contrario : artikel 131) en wetgevende (a contrario : artikel 26) referendum. Het volk als dusdanig, hieronder verstaan alle burgers, zou niet kunnen deelnemen aan de opstelling van grondwettelijke of wettelijke bepalingen, niet meer dan het, in de matières waarvoor ze bevoegd zijn, rechtens de raadsleden van de gemeenschap of het gewest beslissingen zou kunnen nemen.» (?)

Les auteurs de la présente proposition partagent ce point de vue juridique.

III. La Constitution paraît prohiber l'usage de la consultation populaire au niveau national

Par contre, il n'y a plus unanimité au sujet de la consultation populaire. En ce qui concerne cette seconde notion, Delpérée emploie le mode conditionnel:

«La Constitution *paraît* (¹) prohiber l'usage de la consultation populaire. Elle considère, en effet, que seuls les représentants de la Nation sont à même d'en traduire véritablement les volontés et, même s'il n'y a pas place en l'occurrence pour une décision, ils sont seuls habilités à en interpréter utilement les préoccupations. Tel est le sens de la règle constitutionnelle: «Les membres des deux chambres représentent la Nation» (art. 32) (³).»

Malgré l'usage du mode conditionnel, la conclusion est claire: la Constitution ne laisse pas de place à la consultation populaire au niveau national.

A cet égard, la consultation populaire organisée par la loi du 11 février 1950 sur l'opportunité du retour du Roi Léopold III ne paraît pas conforme à l'esprit de la Constitution et ne se justifiait, à l'époque, que par la grave crise de régime que traversait le pays.

Ce point de vue juridique est également partagé par les auteurs de la proposition d'ordonnance, c'est pourquoi ils appellent de leurs vœux une modification constitutionnelle prochaine en vue de permettre le recours à la consultation populaire au niveau national.

IV. La consultation populaire au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale

La majorité de la doctrine exclut également la consultation populaire au niveau régional ou communautaire, même si, à ce niveau, la controverse est encore plus présente.

Les services juridiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (voir infra point VIII) ont rappelé les objections soulevées, par le passé, par le Conseil d'Etat, mais ont également insisté sur le caractère politique de la question. D'après eux, cette question relève de la compétence exclusive de l'assemblée.

De auteurs van dit voorstel van ordonnantie delen dit juridisch standpunt.

III. De Grondwet lijkt het gebruik van de volksraadpleging op nationaal vlak te verbieden

Daarentegen is er geen eensgezindheid meer over de volksraadpleging. Wat dit tweede begrip betreft, drukt Delpérée zich voorzichtig uit:

«De Grondwet *lijkt* (¹) het gebruik van de volksraadpleging te verbieden. Zij beschouwt inderdaad alleen de vertegenwoordigers van de Natie bevoegd om de wensen van de Natie echt te uiten en, zelfs indien er in voorkomend geval geen beslissing kan worden genomen, als de enigen die haar bezorgdheden nuttig kunnen interpreteren. Dat wordt er bedoeld in de grondwettelijke regel «De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie» (art. 32) (³).»

Ondanks die voorzichtigheid, is de conclusie duidelijk: de Grondwet laat geen ruimte voor de volksraadpleging op nationaal vlak.

In dat verband lijkt de krachtens de wet van 11 februari 1950 gehouden volksraadpleging over de gepastheid van de terugkeer van Koning Leopold III, niet in overeenstemming met de geest van de Grondwet. Destijds werd zij gerechtvaardigd door de ernstige bewindscrisis waarmee het land werd geconfronteerd.

De auteurs van dit voorstel van ordonnantie delen ook dit juridisch standpunt. Vandaar dat ze de Grondwet spoedig willen wijzigen, zodat op nationaal vlak de volksraadpleging kan worden ingesteld.

IV. De volksraadpleging op het vlak van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Eveneens de rechtsleer verwerpt grotendeels de volksraadpleging op gewest- of gemeenschapsvlak, ook al is de controverse op dit vlak nog evident.

De juridische diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (zie verder cijfer VIII) hebben herinnerd aan de in het verleden uitgebrachte opmerkingen van de Raad van State, maar hebben ook gewezen op de politieke aard van het vraagstuk. De diensten zijn van oordeel dat dit vraagstuk onder de exclusieve bevoegdheid van de Raad valt.

Il est donc important d'être clair: si un jour, une majorité venait à se dégager au sein du Conseil en faveur de cette notion, pas une «Cour constitutionnelle», une Cour d'arbitrage, un Conseil d'Etat ou toute autre juridiction n'aurait le droit d'annuler le texte voté.

Il s'agit donc bien d'une question purement politique, et les arguments juridiques qui ont été employés par les uns et les autres le 3 avril dernier n'étaient que le masque d'un manque de courage politique et surtout d'un manque de confiance en la maturité politique des femmes et des hommes qui nous ont élus et nous font confiance.

V. La consultation populaire au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale limitée aux compétences d'Agglomération

Nous devons examiner enfin la possibilité d'organiser une consultation populaire au niveau régional mais en se limitant aux compétences de l'Agglomération de Bruxelles. F. Delpérée écrit:

«Restent sans doute les consultations qui peuvent être organisées au niveau de la commune ou de l'*agglomération bruxelloise* (¹). Si elles portent sur des objets d'intérêt local..., et si elles se traduisent par un avis donné aux autorités publiques, *elles ne semblent pas pouvoir s'exposer à quelque reproche d'ilégalité*» (¹) (⁴).

Bien entendu *les signataires de la présente proposition ont défendu, par le passé, le principe de la consultation populaire en Région de Bruxelles-Capitale pour toutes ses compétences*. Même s'ils restent attachés à ce point de vue, ils ne peuvent ignorer que leur proposition a été rejetée sous le prétexte d'inconstitutionnalité du texte proposé.

Le texte déposé aujourd'hui répond entièrement aux arguments d'inconstitutionnalité évoqués par le passé et son vote ne devrait plus poser de problèmes, en tout cas d'ordre juridique. L'adoption de la proposition ne constituera toutefois, dans l'esprit de ses auteurs, qu'un premier pas vers un élargissement ultérieur des matières susceptibles de faire l'objet d'une consultation.

VI. Historique

Comme déjà précisé ci-dessus, ce n'est pas la première fois qu'une proposition d'instaurer la consultation populaire ou le référendum est déposée sur le bureau d'une assemblée parlementaire en Belgique.

Laten we duidelijk zijn: indien op een dag een meerderheid in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zich voor de volksraadpleging uitspreekt, zal niet één «grondwettelijk hof», Arbitragehof, Raad van State of andere rechtsinstelling de aangenomen tekst kunnen nietigverklaren.

Het gaat dus duidelijk over een louter politiek probleem. De juridische argumenten die door deze en gene op 3 april jongstleden werden naar voor gebracht, getuigen alleen van een gebrek aan politieke moed en vooral van een gebrek aan vertrouwen in de politieke maturiteit van de mannen en vrouwen die ons hebben verkozen en ons hun vertrouwen hebben geschenken.

V. De volksraadpleging op het vlak van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, beperkt tot de bevoegdheden van de Agglomeratie

We moeten eindelijk de mogelijkheid onderzoeken om op gewestelijk niveau een volksraadpleging te organiseren, waarbij deze wordt beperkt tot aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie vallen. F. Delpérée schrijft:

«Blijven wellicht de raadplegingen die op het vlak van de gemeente of *Brusselse agglomeratie* (¹) kunnen worden gehouden. Indien ze betrekking hebben op onderwerpen van plaatselijk belang... en indien ze vertaald worden in een raadgeving naar de overheden toe, lijken ze niet als onwettig te kunnen worden bestempeld» (¹) (⁴).

In het verleden hebben de ondertekenaars van dit voorstel van ordonnantie het principe van de volksraadpleging in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verdedigd voor alle bevoegdheden. Ze blijven bij dit standpunt, maar kunnen niet ontkennen dat hun voorstel werd verworpen onder het voorwendsel dat de voorgestelde tekst ongrondwettelijk was.

De vandaag ingediende tekst houdt volledig rekening met de in het verleden geopperde redenen van ongrondwettelijkheid. De goedkeuring zou dus geen enkel probleem — zeker geen juridisch — mogen stellen. De goedkeuring van het voorstel is voor de auteurs slechts een eerste stap naar de latere uitbreiding van de aangelegenheden waarover een raadpleging kan worden gehouden.

VI. Historisch overzicht

Zoals reeds eerder gezegd is het in België niet de eerste keer dat een voorstel tot instelling van de volksraadpleging of het referendum bij een parlementaire vergadering wordt ingediend.

En 1893 déjà, des propositions furent faites en vue d'introduire dans la Constitution des dispositions autorisant le référendum.

Il fallut ensuite attendre près de trente ans pour que cette question soit à nouveau évoquée, comme le relève le Conseil d'Etat par l'avis de 1989 dont il a déjà été question et dont il sera encore plus longuement question plus loin :

«En 1921, la question fut à nouveau soulevée à la Chambre des Représentants. Deux propositions d'amendement à l'article 26 de la Constitution avaient été introduites, selon lesquelles une loi pourrait ordonner la consultation des électeurs sur un projet adopté uniquement par l'une ou l'autre des assemblées. Il s'agissait bien d'un référendum de simple consultation.» (5).

Ensuite, toujours par le même avis, le Conseil d'Etat évoque les débats qui ont précédé la flamandisation de l'Université de Gand :

«La question fut aussi débattue à propos d'une proposition de loi tendant à organiser la consultation des quatres provinces flamandes sur le maintien ou la suppression de l'Université de langue française de Gand.» (6).

Le Conseil d'Etat relève encore à propos de ce qui allait devenir la «Question royale».

«Dès le 17 juillet 1945, M. Henri Carton de Wiart avait déposé sur le bureau de la Chambre une proposition de loi «instituant une consultation nationale au sujet de la question royale».» (7).

La constitutionnalité d'une loi instituant un référendum d'avis a encore fait l'objet de vives discussions avant l'adoption de la loi du 11 février 1950 instituant une consultation populaire au sujet de la Question royale (voir supra).

Pour terminer, le Conseil d'Etat notait comme déjà relevé supra que si de nombreuses propositions ont été déposées, jamais un véritable débat n'a été organisé au niveau des chambres législatives :

«Depuis, la question de la constitutionnalité du référendum d'avis n'a plus fait l'objet d'importants débats parlementaires (8). Diverses propositions de loi ont été déposées, ayant pour objet de faire procéder à une consultation de la population sur un sujet déterminé ou d'introduire le référendum d'avis.» (9).

Le récent débat devant le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est venu modifier cette situation figée.

Reeds in 1893 werden voorstellen gedaan die ten doel hadden in de Grondwet bepalingen op te nemen die het referendum toelaten.

Daarna moest men bijna dertig jaar wachten voordat die kwestie opnieuw naar voor werd gebracht. Dat blijkt uit het advies van de Raad van State van 1989, waarover reeds eerder sprake en dat verder nog uitgebreider ter sprake komt:

«In 1921 werd de kwestie opnieuw aan de orde gebracht in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Er waren twee voorstellen tot amendering van artikel 26 van de Grondwet ingediend, volgens welke een wet raadpleging van de kiezers zou kunnen voorschrijven over een ontwerp dat alleen door één van beide Kamers was aangenomen of waarover zelfs nog door geen van beide vergaderingen was gestemd. Het ging hier wel degelijk om een gewoon consultatief referendum.» (5).

Daarna en nog steeds in datzelfde advies, spreekt de Raad van State over de debatten die aan de vervlaamsing van de Gentse universiteit zijn voorafgegaan:

«De kwestie werd ook besproken naar aanleiding van een wetsvoorstel tot inrichting van een raadpleging van de vier Vlaamse provincies over het behouden of het afschaffen van de Franse hogeschool te Gent.» (6).

De Raad van State spreekt ook over hetgeen de «Koningskwestie» zou worden:

«Reeds op 17 juli 1945 had de heer Henri Carton de Wiart bij de Kamer een wetsvoorstel ingediend «houdende instelling van een volksraadpleging aangaande de koningskwestie».» (7).

De grondwettelijkheid van een wet die een referendum instelt is nogmaals het onderwerp van hevige discussies geweest, voorafgaand aan de goedkeuring van de wet van 11 februari 1950 waarbij een volksraadpleging naar aanleiding van de koningskwestie werd ingesteld (zie boven).

Tenslotte merkt de Raad van State op dat, alhoewel talrijke voorstellen werden ingediend, er in de Wetgevende Kamers nooit een echt debat heeft plaatsgehad:

«Sedertdien zijn er in het Parlement over de vraag naar de grondwettigheid van het adviserend referendum geen debatten van betekenis meer gevoerd (8). Er zijn wel diverse wetsvoorstellen ingediend met het doel een volksraapleging te houden over een bepaald onderwerp of het adviserend referendum in ons recht op te nemen.» (9).

Het recente debat voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad heeft deze verstarde toestand veranderd.

VII. Avis du Conseil d'Etat

Comme déjà évoqué à plusieurs reprises ci-dessus, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rendre en 1989 un avis sur la question du «référendum consultatif»⁽¹⁰⁾.

Si le Conseil d'Etat estime que *la Constitution n'exclut pas formellement la possibilité d'organiser une consultation populaire*, il n'en demeure pas moins qu'il soulève des réserves certaines après avoir fait un large inventaire de toutes les tentatives d'instaurer pareille procédure comme cela a été résumé précédemment.

«Il résulte des travaux parlementaires que, comme on a pu le dire en 1945⁽¹¹⁾, la question de savoir si le pouvoir législatif peut recourir à une consultation populaire n'a jamais été définitivement tranchée par des Chambres législatives ayant l'autorité des Chambres constituantes et que, *par conséquent, cette question reste ouverte*⁽¹²⁾. L'unique précédent de la consultation populaire organisée en exécution de la loi du 11 février 1950, dont la constitutionnalité fut discutée à l'époque même où elle eut lieu, et dont il semble que M. Paul Struye lui-même ait considéré qu'elle ne constituait qu'un «expédient» de caractère exceptionnel, ne suffit pas à démontrer que l'institution définitive du référendum d'avis aurait été admise comme compatible avec la Constitution.»⁽¹⁰⁾.

Ensuite, 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 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.»⁽¹⁾.

Et le Conseil d'Etat ajoute :

«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.»⁽¹²⁾.

Dans l'avis qu'elle a donné en assemblée générale, le 15 mai 1985⁽¹³⁾, la section de législation a exclu «le recours au référendum pour des décisions relevant de

VII. Advies van de Raad van State

Zoals reeds een paar keer vermeld, heeft de Raad van de State in 1989 een advies verleend over het vraagstuk van het consultatieve referendum⁽¹⁰⁾.

Ook al meent de Raad van State dat *de Grondwet de mogelijkheid om een volksraadpleging te houden niet formeel uitsluit*, maakt hij toch enig voorbehoud, na een uitgebreide inventaris te hebben opgesteld van alle pogingen om een gelijkaardige procedure in te stellen, zoals boven samengevat.

«Uit de hierboven gememoreerde parlementaire werkzaamheden blijkt dat, zoals in 1945 gezegd is kunnen worden, de vraag of de wetgevende macht haar toevlucht kan nemen tot een volksraadpleging, nooit definitief is uitgemaakt door Wetgevende Kamers die het gezag van Grondwetgevende Kamers hadden, en dat dit *dus een open vraag blijft*⁽¹¹⁾. De volksraadpleging die gehouden is ter uitvoering van de wet van 11 februari 1950, een volksraadpleging waarvan de grondwettelijkheid op dat tijdstip zelf sterk werd betwist en die blijkbaar door de heer Paul Struye zelf slechts als een «lapmiddel» van uitzonderlijke aard werd gezien, kan als enig precedent niet als een voldoend bewijs gelden dat definitieve invoering van het adviserend referendum verenigbaar zou zijn geacht met de Grondwet.»⁽¹⁰⁾.

Daarna bracht de Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, hierom op 15 juni 1990 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzocht, op 24 oktober 1990 over een voorstel van ordonnantie «tot instelling van de volksraadpleging in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest» volgend advies uit:

«... 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.»⁽¹⁾.

En de Raad van State voegt daaraan toe :

«De Raad van State, afdeling wetgeving, is er meermaals toe bewogen te onderzoeken of procedures tot instelling van referendum of volksraadplegingen conform de Grondwet, respectievelijk conform bijzondere of krachtens de Grondwet uitgevaardigde gewone wetten zijn.»⁽¹²⁾

In het advies dat de afdeling wetgeving op 15 mei 1985⁽¹³⁾ in algemene vergadering heeft uitgebracht, heeft zij «het beroep op een referendum voor beslis-

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 décretal s'exerce collectivement par le Conseil et l'Exécutif», de telle sorte que «le pouvoir décretal 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).

Ensuite, le Conseil d'Etat se penche sur la consultation populaire :

«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 à ce niveau, étant entendu que pareilles consultations ne conféreraient aux personnes consultées aucun pouvoir de décision.»

Pour le Conseil d'Etat, 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 à leurs préoccupations ou à leurs volontés celles de l'opinion publique qui s'exprimerait à la faveur d'une consultation populaire.» (14).

singen die behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen of van de Gewesten» uitgesloten op de grond dat «krachtens artikel 7 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 Brussels 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).

Daarna buigt de Raad van State zich over de volksraadpleging.

«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.»

Volgens de Raad van State steunde de redenering 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, zoniet 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 de 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 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 (14).»

De ce qui précède, le Conseil d'Etat tire argument pour la situation bruxelloise :

« 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. »

Ce qui permettait au Conseil d'Etat de conclure, à notre sens, de façon erronée :

« 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. »

VIII. Avis des services juridiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale

Le 14 mars 1991, les services du Conseil ont eu l'occasion de rendre une note sur la proposition d'ordonnance visant à instaurer la consultation populaire en Région de Bruxelles-Capitale.

A la suite de l'examen de la proposition, les services du Conseil ont fait part des observations suivantes :

« ... Comme le souligne l'auteur de la proposition, il n'y a par contre plus unanimité quant à la licéité de la consultation populaire (¹⁵). »

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.

Uit het voorafgaande haalt de Raad van State argumenten voor de Brusselse toestand :

« Die redenering geldt voor de volksraadplegingen die voor gewestelijke angelegenheden zouden worden gehouden door de overheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ook al wordt in de ontworpen ordonnantie niet geëist dat de kiezers verplicht deelname 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 versterkte 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 Brussels 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. »

Dit liet de Raad van State toe het — volgens ons — volgende verkeerde besluit te trekken.

« 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. »

VIII. Advies van de juridische dienst van de Brusselse Hoofdstedelijk Raad

Op 14 maart 1991 brachten de diensten van de Raad een nota uit over het voorstel van ordonnantie « tot instelling van de volksraadpleging in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ».

Na onderzoek van dit voorstel deelden de diensten van de Raad de volgende opmerkingen mee :

« ... Zoals de indiener van het voorstel onderstreept, is er echter geen unanimitet wat de bindende aard van de volksraadpleging betreft (¹⁵). »

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.

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.»

Les services juridiques détaillent ensuite ce raisonnement en commençant par les arguments de droit :

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...

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 subi 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» (16).

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 (17) 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 (18). Ces aménagements ont ainsi contribué à assouplir la prohibition originale 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» (18).

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.»

De juridische dienst geeft daarna meer details over deze redenering, te beginnen met de argumenten in rechte :

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...

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» (16).

De heren Lejeune en Regnier denken hetzelfde wan-neer 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 moet het een serie grondwettelijke aanpassingen ondergaan (17) 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» (18). Deze veranderingen droegen er aldus toe bij het oorspronkelijke en impliciet in artikel 32 van de Grondwet opgenomen verbod te versopelen. De betekenis van een grondwettelijk voorschrijf 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» (18).

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⁽²⁰⁾.

MM. Lejeune et Regnier considèrent par contre que «chaque législateur décrétal 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»⁽²¹⁾. Ils tirent cet argument de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 — auquel se réfère l'article 38 de 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 nominatif comme sur une option politique.

Dans un avis émis à propos d'une proposition de décret (de MM. Michel et consorts) visant à instituer le référendum 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 référendum, fût-il de consultation, et n'a pas été conçu pour permettre au législateur de l'instituer»⁽²²⁾.

Les services juridiques en viennent ensuite aux arguments de fait:

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.

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 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.

Onafgezien 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 Brussels 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⁽²³⁾.

De heren Lejeune en Regnier menen daarentegen dat «elke decretale wetgever in het kader van de hem toegewezen bevoegdheden het recht heeft alles te regelen wat de Grondwet en de wetten die eruit voortvloeien niet uitdrukkelijk aan de overeenstemmende Executieve toevertrouwt»⁽²⁴⁾. 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»⁽²⁵⁾.

De juridische dienst behandelt dan de argumenten in feite:

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.

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

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 et au Conseil régional wallon où l'organisation d'une telle consultation est automatique à partir du moment où le quorum d'électeurs reçu 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.

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».

La conclusion des services juridiques était ainsi libellée :

«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, 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⁽¹⁾ 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...»⁽¹⁾.

IX. Critique des avis du Conseil d'Etat et des services juridiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale

Hervé Hasquin a eu l'occasion de développer un avis critique des avis rendus par le Conseil d'Etat et les services juridiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, en séance publique le 3 avril dernier.

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 souverein of zij al dan niet wordt gehouden (artikel 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 en in de Waalse Gewestraad 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.

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».

De juridische dienst besluit het volgende :

«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.

Ook al lijkt het juridisch standpunt van de Raad van State ons nogal verstandig⁽¹⁾ 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...»⁽¹⁾.

IX. Besprekking van de adviezen van de Raad van State en van de juridische dienst van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad

Tijdens de plenaire vergadering van 3 april jongstleden, bracht Hervé Hasquin zijn kritiek over de adviezen van de Raad van State en van de juridische dienst van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad naar voor.

«La note des services juridiques aurait pu mettre en évidence que la position du Conseil d'Etat, sur la consultation au niveau local, est plus nuancée qu'il ne paraît à première vue. Dans ses avis des 4 avril et 17 septembre 1990 et du 6 mars 1991, le *Conseil d'Etat précise qu'une consultation peut être instaurée au niveau communal sans déroger aux articles 31 et 108 de la Constitution, à condition que les questions ne se rapportent qu'à des questions de compétences du Conseil communal, que les réponses ne lient pas les autorités communales et que la consultation ne tende pas à faire trancher par les habitants une question qui relève de la politique communale.*

Ces conditions sont satisfaites dans la proposition. Partir du principe que ce qui n'a pas été prévu n'existe pas, paraît être un argument particulièrement faible. Si la Constitution ne parle pas de la possibilité d'organiser des consultations populaires au niveau local, les avis du Conseil d'Etat depuis 1985 ont établi en la matière une jurisprudence très claire. Nous devrions nous interroger sur l'essence de notre Assemblée et de notre fonction.

Le Conseil d'Etat invoque l'article 32 de la Constitution pour limiter aux seuls membres élus de la Chambre et du Sénat l'exercice de la représentation nationale. C'est en tant que membres de ces deux Assemblées que les membres du Conseil de la Communauté française, du Conseil régional wallon et du Vlaamse Raad représentent la nation. Le Conseil d'Etat extrapole et établit une analogie en ce qui concerne le Conseil de la Région bruxelloise pour éliminer du revers de la main toute possibilité d'organisation de consultations populaires. Or, *il existe d'importantes différences entre notre Conseil et ceux des autres Communautés et Régions.* Le Conseil d'Etat lui-même à l'époque a souligné que nos compétences et l'existence même du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ne découlent pas automatiquement de l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution.

Le Conseil d'Etat a souligné que la différence entre la Région de Bruxelles et la Région de Bruxelles-Capitale n'était pas seulement terminologique mais aussi *institutionnelle*. L'expression Bruxelles-Capitale est à mettre en relation avec la restriction de l'autonomie de la Région en raison de sa fonction de capitale. MM. Moureaux et Chabert ont, en leur temps, établi un excellent rapport à ce sujet.

Par rapport aux autres régions, nous avons le pouvoir de légiférer par ordonnance et non par décret, ce qui entraîne la conséquence que les cours et tribunaux peuvent vérifier la conformité de nos actes législatifs avec la Constitution.

De nota van de juridische dienst had er de nadruk kunnen op leggen dat het standpunt van de Raad van State inzake de raadpleging op lokaal vlak genuanceerder is dan het op het eerste zicht lijkt. In zijn adviezen van 4 april en 17 september 1990 en van 6 maart 1991 *preciseert de Raad van State dat de volksraadpleging kan worden georganiseerd binnen de gemeenten zonder af te wijken van de artikelen 31 en 108 van de Grondwet, op voorwaarde dat het enkel gaat om aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de gemeenteraad vallen, dat de antwoorden niet bindend zijn voor de gemeentelijke overheid en dat de bewoners zich via de raadpleging niet moeten uitspreken over een probleem dat valt onder het gemeentebeleid.*

Het voorstel voldoet aan deze voorwaarden. Er van uitgaan dat datgene waarin niet werd voorzien niet bestaat, lijkt mij een bijzonder zwak argument. Hoewel de Grondwet de mogelijkheid om volksraadplegingen te organiseren op lokaal niveau niet vermeldt, vormen de adviezen van de Raad van State sinds 1985 een zeer duidelijke rechtspraak ter zake. Wij zouden ons moeten afvragen welke de essentie is van onze vergadering en onze functie.

De Raad van State beroept zich op artikel 32 van de Grondwet om de nationale vertegenwoordiging uitsluitend te beperken tot de verkozen leden van Kamer en Senaat. Het is als leden van deze beide vergaderingen dat de leden van de Franse Gemeenschapsraad, van de Waalse Gewestraad en van de Vlaamse Raad de Natie vertegenwoordigen. De Raad van State extrapolert en redeneert bij analogie in verband met de Brusselse Hoofdstedelijke Raad om in een handomdraai elke mogelijkheid om volksraadplegingen te organiseren, uit de weg te ruimen. *Welnu, er bestaan belangrijke verschillen tussen onze Raad en die van de andere gemeenschappen en gewesten.* De Raad van State heeft destijds zelf onderstreept dat onze bevoegdheden en het bestaan zelf van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad niet automatisch voortvloeien uit de toepassing van artikel 107^{quater} van de Grondwet.

De Raad van State legde er de nadruk op dat het verschil tussen Brussels Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet alleen terminologisch maar ook *institutioneel* is. De woorden «Brussels Hoofdstedelijk» moeten in verband gebracht worden met de beperking van de autonomie van het Gewest wegens haar hoofdstedelijke functie. De heren Moureaux en Chabert hebben vroeger reeds een uitstekend verslag over dit onderwerp opgesteld.

In vergelijking met andere gewesten hebben wij de bevoegdheid wetgevend werk te verrichten via ordonnances, maar niet via decreten, hetgeen tot gevolg heeft dat de gerechtshoven en rechtbanken kunnen nagaan of ons wetgevend werk conform de Grondwet is.

D'autre part, le Roi peut suspendre les ordonnances et décisions prises par les organes bruxellois dans la mesure où celles-ci peuvent nuire aux fonctions internationales et de capitale de Bruxelles.

La troisième différence est essentielle. Les membres de ce Conseil sont des élus directs mais pas des représentants de la nation. L'immunité prévue à l'article 45 de la Constitution, l'immunité pénale n'existe pas pour eux.

L'immunité parlementaire reconnue aux représentants de la nation ne l'est pas aux conseillers bruxellois.

Le législateur et le constituant n'ont pas assimilé les conseillers régionaux aux élus nationaux. Dès lors, on peut en tirer la conséquence qu'il n'y a pas de raison de refuser au niveau régional ce qu'on accorde au niveau communal.

L'argumentation du Conseil d'Etat est basée sur une prémissse fausse. Le fait qu'il n'y a pas d'assimilation des conseillers régionaux aux élus de la nation réduit à néant l'argumentation du Conseil d'Etat.

Beaucoup d'informations qui auraient pu être données à la commission ne lui ont pas été fournies.»

X. Proposition de règlement

Il ne faudrait cependant pas croire que nous balayons de la main les avis du Conseil d'Etat au contraire.

La proposition telle qu'elle est rédigée — et cela a été souligné en commission, notamment par des opposants au texte initial — est très prudente et constitue le *minimum minorum* en la matière. Nous avons essayé de répondre à chacune des objections formulées précédemment par le Conseil d'Etat concernant des propositions ayant un même objet. A ce sujet, je citerai les propos du Président de la commission qui reconnaissait que «*les avis du Conseil d'Etat ont toujours été très restrictifs dans cette matière. Mais les objections d'ordre juridique me paraissent être sujettes à discussion*».

Le président de la commission, opposé à la proposition, disait bien que le Conseil d'Etat était restrictif et que c'était peut-être un tort. Cependant, selon lui, le problème n'était pas là, car il ne s'agissait pas uniquement d'une question juridique. Sur le fond, il restait personnellement opposé au principe de la consultation.

Le problème se situe effectivement à ce niveau.

Anderzijds kan de Koning de ordonnanties en de beslissingen van de Brusselse instellingen opschorten wanneer zij schade zouden kunnen berokkenen aan de internationale en hoofdstedelijke functies van Brussel.

Het derde verschil is van essentieel belang. De leden van deze Raad zijn rechtstreeks verkozen, maar geen vertegenwoordigers van de Natie. De onschendbaarheid waarin artikel 45 van de Grondwet voorziet, is niet op hen van toepassing.

De parlementaire onschendbaarheid die toegekend wordt aan de vertegenwoordigers van de Natie, geldt niet voor de leden van de Brusselse Raad.

De wetgever en de grondwetgever hebben de gewestelijke raadsleden en nationale verkozenen niet gelijkgesteld. Bijgevolg moet men het besluit trekken dat er geen reden is om datgene wat men toekent op gemeentelijk vlak, te weigeren op gewestelijk vlak.

De argumentatie van de Raad van State is op een verkeerd uitgangspunt gebaseerd. Het feit dat gewestelijke raadsleden niet met verkozenen van de Natie worden gelijkgesteld, doet de argumentatie van de Raad van State teniet.

De commissie heeft heel wat informatie die ze had moeten krijgen, niet bekomen.

X. Voorstel van verordening

Het is echter niet zo dat wij de adviezen van de Raad van State van tafel vegen; integendeel.

De tekst van het voorstel — en dit werd in de Commissie onderstreept door onder andere degenen die zich tegen de oorspronkelijke tekst verzetten — is heel voorzichtig en is, wat deze aangelegenheid betreft, een *minimum minimorum*. We hebben gepoogd tegemoet te komen aan alle opmerkingen die de Raad van State voorheen over gelijksoortige voorstellen had geformuleerd. Ter zake citeer ik de Voorzitter van de Commissie die erkende dat de adviezen van de Raad van State ter zake altijd heel beperkend zijn geweest, maar dat de juridische bezwaren hem voor discussie vatbaar leken.

De Voorzitter van de Commissie, die tegen het voorstel was, zei inderdaad dat de Raad van State, misschien zelfs ten onrechte, beperkend was. Volgens hem lag het probleem ergens anders, daar het niet alleen een juridisch probleem betrof. Fundamenteel bleef hij gekant tegen het principe van de raadpleging.

Het probleem doet zich uiteraard op dit niveau voor.

Il s'agit d'une question de fond, d'une question politique, indépendamment de toute question d'ordre juridique, les problèmes juridiques ayant été rencontrés dans le texte même de la proposition tout particulièrement dès l'instant où nous avons limité la possibilité de consultation populaire aux seules matières relevant des compétences de l'Agglomération de Bruxelles.

La proposition de règlement qui suit, inspirée de la proposition d'ordonnance visant à instaurer la consultation populaire en Région de Bruxelles-Capitale rejetée par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le 3 avril 1992 s'inscrit de manière certaine dans l'esprit de la Constitution dans la mesure où elle présente les caractéristiques suivantes:

1. *initiative*: à la demande d'une partie de la population ou du Conseil régional;
2. *organisation*: uniquement de l'accord du Conseil régional;
3. *objet*: uniquement les matières relevant des compétences d'agglomération;
4. *valeur*: purement consultative;
5. *population consultée*: la population de toute la région.

Détaillons à présent la proposition en s'arrêtant à ses points essentiels.

D'abord, les matières. D'après la proposition, seules les matières qui relèvent de la compétence du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale en tant qu'organe de l'agglomération de Bruxelles peuvent faire l'objet d'une consultation populaire.

Il est bien entendu que les matières qui sont encore de la compétence du gouvernement central ne peuvent faire l'objet d'une consultation populaire. Les compétences du Conseil régional qui découlent de l'article 107^{quater} de la Constitution sont également exclues, pour l'instant, du champ de la proposition de règlement, non que ses auteurs n'y soient pas particulièrement favorables, mais en raison de la position adoptée par une partie de la majorité actuelle du conseil relative à la constitutionnalité de la question. Nous en excluons également les budgets et les comptes de l'agglomération.

Ensuite, qui sont les habitants consultés? Les habitants de la totalité de la Région. Plusieurs thèses pouvaient éventuellement être défendues. Il aurait, par exemple, pu être question de permettre la consultation d'une partie de la Région, soit par exemple un minimum de trois communes limitrophes.

Het gaat over een fundamenteel probleem, een politiek probleem, dat losstaat van elk ander juridisch probleem. De juridische problemen werden in de tekst zelf opgelost, daar we de mogelijke volksraadpleging hebben beperkt tot alleen die aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Brusselse Agglomeratie vallen.

Het volgende voorstel van verordening, geïnspireerd op het voorstel van ordonnantie tot instelling van de volksraadpleging in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verworpen op 3 april 1992, is zeker niet in strijd met de geest van de Grondwet, daar het de volgende kenmerken vertoont:

1. *initiatief*: op verzoek van een deel van de bevolking of van de Hoofdstedelijke Raad;
2. *organisatie*: alleen met het akkoord van de Hoofdstedelijke Raad;
3. *onderwerp*: alleen materies waarvoor de Hoofdstedelijke Raad bevoegd is;
4. *waarde*: louter consultatief;
5. *geraadpleegde bevolking*: de bevolking van heel het gewest.

Geven we dan nu meer details over dit voorstel van ordonnantie, waarbij we bij de essentiële punten ervan stil blijven staan.

Ten eerste, de aangelegenheden. Het voorstel bepaalt dat alleen over de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad als Brussels agglomeratieorgaan vallen, een volksraadpleging kan worden gehouden.

Het spreekt vanzelf dat over de aangelegenheden die nog steeds tot de bevoegdheid van de centrale regering vallen, geen volksraadpleging kan worden gehouden. Ook de bevoegdheden die krachtens artikel 107^{quater} van de Grondwet aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad worden toegekend, vallen voor het ogenblik buiten het toepassingsgebied van het voorstel van verordening, niet dat de auteurs dit niet graag anders zouden zien, maar wegens het standpunt van een deel van de huidige meerderheid van de Raad over de grondwettelijkheid van het vraagstuk. We sluiten ook de agglomeratiebegrotingen en de agglomeratie-rekeningen uit.

Welke inwoners worden geraadpleegd? Alle inwoners van het Gewest. Meerdere theissen kunnen worden verdedigd. Men had bijvoorbeeld in een deel van het Gewest de raadpleging kunnen toelaten, bijvoorbeeld in minimum drie buitengemeenten.

Nous avons cependant estimé qu'il était plus prudent de faire une consultation sur toute la Région. En effet, pour des raisons de stratégie politique, il serait possible de poser des questions dans des communes qui ont les mêmes caractéristiques sociologiques, en vue de faciliter une réponse dans un sens ou dans un autre. Mais en consultant les habitants de toute la Région, on évite le risque de déviation et d'exploitation politique.

Un point fondamental est le fait que cette consultation populaire est *décidée par le Conseil régional*. Il est question, dans la proposition, de la possibilité de saisine par la population, mais même dans ce cas-là, c'est toujours le Conseil régional qui décide si oui ou non la consultation populaire doit avoir lieu, par un vote au sein de son assemblée.

Cette consultation peut donc également être *demandée par la population*. Nous avons fixé le chiffre des demandes à un niveau assez élevé, 50.000 électeurs, de manière à éviter que des questions de moindre importance ne soient soulevées par 5.000 ou 10.000 habitants par exemple. Donc, et il est important de le répéter: 50.000 électeurs ont la possibilité de demander le recours à la consultation populaire, mais dans un tel cas, la demande est transmise à l'Exécutif qui la transmet à son tour à l'assemblée. Il faut alors un vote du Conseil régional pour que la consultation soit organisée.

De même, la *rédaction du texte soumis à consultation* est de la compétence unique du Conseil régional, même en cas de saisine populaire. Si 50.000 électeurs proposent de poser une question libellée en certains termes, le Conseil régional a la possibilité non seulement de refuser de poser la question, mais aussi de l'accepter tout en modifiant le texte proposé.

D'autres articles plus techniques traitent de l'*organisation* de la consultation populaire; un article précise que la consultation n'est *pas obligatoire*, etc...

Stéphane de LOBKOWICZ

We waren echter van mening dat het voorzichtiger is een raadpleging in heel het Gewest te houden. Om strategisch politieke redenen zou het inderdaad mogelijk zijn vragen te stellen in gemeenten met dezelfde sociologische kenmerken, ten einde een antwoord in één of andere richting te stimuleren. Door alle inwoners van het Gewest te raadplegen, vermindert men het gevaar voor afwijking en politieke uitbuiting.

Een fundamenteel aspect is het feit dat de *Hoofdstedelijke Raad tot deze raadpleging beslist*. In het voorstel is er sprake van een mogelijke aanhangigmaken door de bevolking, toch beslist de Hoofdstedelijke Raad of deze raadpleging al dan niet moet plaatshebben. Hierover wordt in de raad gestemd.

Ook *de bevolking kan dus om deze raadpleging verzoeken*. We hebben de drempel erg hoog gelegd, namelijk 50.000 kiezers. Hierdoor vermijden we dat voor minder belangrijke kwesties door bijvoorbeeld 5.000 of 10.000 kiezers om een raadpleging zouden worden verzocht. Het is dus belangrijk er nogmaals op te wijzen dat 50.000 kiezers om een volksraadpleging kunnen verzoeken. Dergelijk verzoek moet aan de Executieve worden gericht, die het op haar beurt aan de Raad bezorgt. In de Raad heeft dan een stemming plaats over het al dan niet organiseren van de raadpleging.

Ook het opstellen van de tekst die ter raadpleging zal voorgelegd worden is een exclusieve bevoegdheid van de Hoofdstedelijke Raad, zelfs indien de bevolking om een raadpleging verzoekt. De 50.000 kiezers kunnen wel voorstellen doen inzake de tekst van een vraag. De Raad kan echter weigeren deze vraag als dusdanig te stellen, maar kan haar ook aanvaarden én de voorgestelde tekst wijzigen.

Andere meer technische artikelen behandelen de *organisatie* van de volksraadpleging. Een artikel bepaalt dat de volksraadpleging *niet verplicht* is, enz...

- (1) Ce sont les auteurs de la proposition d'ordonnance qui soulignent.
- (2) Les données constitutionnelles – Francis Delpérée – Larcier - Bruxelles 1980.
- (3) Delpérée – op. cit.
- (4) Delpérée – op. cit.
- (5) Doc. parl. Ch, sess. 1920-1921, n° 307, rapport complémentaire fait au nom de la Commission de révision de la Constitution par M. C. Huysmans, pp. 863 et suiv. (in avis du Conseil d'Etat, voir infra).
- (6) Voy. Doc. parl. Ch., 1922-1923, n° 405, proposition de loi, n° 420, p. 1834 et s., rapport fait au nom de la Section centrale (in avis du Conseil d'Etat, voir infra).
- (7) Doc. parl. Ch., 1944-1945, n° 141 (in avis du Conseil d'Etat, voir infra).
- (8) Proposition de déclaration de révision de la Constitution déposée le 30 octobre 1962 par MM. G. Moulin et consorts (Doc. parl. Ch., 437 (1962-1963) n° 1); proposition de déclaration tendant à insérer un article 26bis (nouveau) dans la Constitution en vue de permettre l'instauration du référendum d'avis (Doc. parl. Ch., 517 (1978-1979) n° 1), déposée le 3 novembre 1978 par M. G. Mundeleer (in avis du Conseil d'Etat, voir infra).
- (9) Exemples: proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des réformes institutionnelles de l'Etat belge, déposée le 26 janvier 1965 par MM. Th. Dejace, F. Massart (Doc. parl. Ch., 948 (1964-1965), n° 1), proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, déposée au Sénat par MM. Trussart et consorts (Doc. parl. Sén., 625 (1983-1984), n° 1), qui est à comparer à la proposition déposée à la Chambre par M. Dierickx et qui fait l'objet du présent avis (in avis du Conseil d'Etat, voir supra).
- (10) Le Conseil d'Etat, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 12 mai 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi «instituant une consultation populaire sur l'attribution d'une mission constituante au Parlement européen», a donné le 16 mai 1989 l'avis publié le 19 mai 1989. Documents du Sénat – 595-4 (1988-1989).
- (11) Voy. le rapport fait au nom de la Section centrale de la Chambre par M. Rey (Doc. parl. Ch., 1945-1946, n° 37, p. 4) – (in avis du Conseil d'Etat, voir infra).
- (12) Voyer 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.
- (13) Doc. Chambre, session 1984-1985, n° 783-2, pp. 10 et 19.
- (14) 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.
- (15) Dans 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 n° 783-2-1984/85, le Conseil d'Etat retrace
- (1) Dit wordt door de indieners van het voorstel van ordonnantie onderstrept.
- (2) «Les données constitutionnelles» – Francis Delpérée – Larcier - Brussel 1980.
- (3) Delpérée – op. cit.
- (4) Delpérée – op. cit.
- (5) Gedr. St. Kamer, zitting 1920-1921, nr. 307, aanvullend verslag namens de Commissies voor de herziening der Grondwet, uitgebracht door de heer C. Huysmans, blz. 863 e.v. (in advies van de Raad van State, zie onder).
- (6) Zie Gedr. St. Kamer, 1922-1923, nr. 405, wetsvoorstel, nr. 420, blz. 1834 e.v., verslag namens de Middenafdeling (in advies van de Raad van State, zie onder).
- (7) Gedr. St. Kamer, 1944-1945, nr. 141 (in advies van de Raad van State, zie onder).
- (8) Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet, ingediend op 30 oktober 1962 door de heren G. Moulin en consoorten (Gedr. St. Kamer, 437 (1962-1963) nr. 1); voorstel van verklaring houdende invoeging van een adviserend referendum (Gedr. St. Kamer, 517 (1978-1979), nr. 1), ingediend op 3 november 1978 door de heer G. Mundeleer (in advies van de Raad van State, zie onder).
- (9) Voorbeelden: wetsvoorstel tot instelling van een volksraadpleging over de institutionele hervorming van de Belgische Staat, ingediend op 26 januari 1965 door de heren Th. Dejace, F. Massart (Gedr. St. Kamer, 948 (1964-1965), nr. 1), voorstel van wet tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten, ingediend in de Senaat door de heren Trussart en consoorten (Gedr. St. Senaat, 625 (1983-1984), nr. 1), dat te vergelijken is met het voorstel dat in de Kamer is ingediend door de heer Dierickx en waarop dit advies betrekking heeft (in advies van de Raad van State, zie onder).
- (10) De Raad van State, afdeling wetgeving, negende kamer, op 12 mei 1989 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet «tot instelling van een volksraadpleging over het geven van een grondwettelijke opdracht aan het Europees Parlement» heeft op 16 mei 1989 het advies gegeven gepubliceerd op 19 mei 1989. *Stukken van de Senaat* – 595-4 (1988-1989).
- (11) Zie het verslag namens de Middenafdeling van de Kamer uitgebracht door de heer Rey (Gedr. St. Kamer, 1945-1946, nr. 37, blz. 4) – (in advies van de Raad van State, zie boven).
- (12) 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.
- (13) Gedr. St. Kamer, zitting 1984-1985, nr. 783-2, blz. 10 en 19.
- (14) 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.
- (15) In de adviezen L. 15.853, L. 15.854, L. 15.969, L. 15.970 en L. 15.971, verstrekt in algemene vergadering van 15 mei 1985 en bekendgemaakt in Gedr. St. Kamer nr. 783-2 1984/85, geeft de

l'historique des travaux parlementaires relatifs au problème de l'organisation du référendum ou de la consultation populaire en Belgique.

Voir aussi: Doc. Conseil régional wallon n° 58/2-1982/83, avis L. 15.384; Doc. Sénat n° 594/4-1988/89.

- (16) A. Alen, *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek recht* — Boek 1: De instellingen, Brussel, Story-Scientia, 1988, blz. 84. — Traduction services CRB.
- (17) 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).
- (18) 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».
- (19) 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.
- (20) Doc. n° A-54/2 — 1990/91, p. 3.
- (21) Lejeune & Regnier, op. cit., p. 34.
- (22) Doc. Conseil régional wallon, n° 58/2 — 1982/83, p. 3.

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. 15.384; Gedr. St. Senaat nr. 594/4-1988/89.

- (16) A. Alen. *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek recht* — Boek 1: De instellingen, Brussel, Story-Scientia, 1988, blz. 84.
- (17) 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).
- (18) 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 trachten de verschillende partijen een zetelaantal te waarborgen dat ongeveer met hun sterkte overeenstemt, is het de bedoeling met 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.
- (19) 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.
- (20) Gedr. St. nr. A-54/2 — 1990/1991, p. 3.
- (21) Lejeune & Regnier, op. cit., p. 34.
- (22) Gedr. St. Waalse Gewestraad, nr. 58/2 -1982/83, p. 3.

PROPOSITION DE REGLEMENT

Article 1^e

Le présent règlement règle une matière visée à l'article 108ter de la Constitution.

Article 2

Une consultation des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale peut être organisée aux conditions et selon les formes prescrites par le présent règlement.

Article 3

La consultation ne peut porter que sur des matières relevant des compétences de l'Agglomération de Bruxelles, telles que fixées par les articles 108bis et 108ter de la Constitution, sur lesquelles le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale peut délibérer valablement sans sortir de ses attributions, sans violer la Constitution, la loi, les décrets et ordonnances et sans blesser l'intérêt général, à l'exception :

- a) des budgets et comptes de l'Agglomération;
- b) des questions de personnes.

Article 4

La consultation doit porter sur la totalité des habitants de la Région.

Article 5

La consultation de la population est décidée par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale statuant à la majorité de ses membres.

Article 6

La consultation populaire peut également être demandée par les habitants. Dans ce cas, elle répondra aux conditions et modalités fixées ci-après :

A. La consultation de la population de la région peut être demandée par 50.000 électeurs au moins.

B. Les personnes signataires d'une demande de consultation populaire devront être âgées de 18 ans au moins, de nationalité belge, et être inscrites aux registres de la population d'une des dix-neuf communes de la région depuis un an au moins.

Le changement de domicile d'une des dix-neuf communes pour une autre durant le délai d'un an est sans incidence.

VOORSTEL VAN VERORDENING

Artikel 1

Deze verordening regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 108ter van de Grondwet.

Artikel 2

De inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest mogen worden geraadpleegd volgens de in deze verordening bepaalde voorwaarden en vormen.

Artikel 3

De raadpleging mag slechts betrekking hebben op materies die tot de bevoegdheden van de Agglomeratie Brussel behoren, zoals bepaald in artikelen 108bis en 108ter van de Grondwet en waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Raad geldig mag beraadslagen zonder zijn bevoegdheden te overschrijden, zonder de Grondwet, de wet, de decreten en de ordonnanties te schenden en zonder het algemeen belang te schaden, met uitzondering van :

- a) de begrotingen en rekeningen van de Agglomeratie;
- b) de persoonlijke aangelegenheden.

Artikel 4

De raadpleging moet tot alle inwoners van het Gewest gericht worden.

Artikel 5

Tot de volksraadpleging wordt beslist door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, bij meerderheid onder zijn leden.

Artikel 6

De volksraadpleging mag ook door de inwoners worden gevraagd. In dit geval moet zij beantwoorden aan de hierna bepaalde voorwaarden en modaliteiten :

A. De gewestelijke volksraadpleging mag worden gevraagd door tenminste 50.000 kiezers.

B. De ondertekenaars van een verzoek tot volksraadpleging moeten tenminste 18 jaar oud zijn, de Belgische nationaliteit bezitten en sedert tenminste één jaar ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters van één van de negentien gemeenten van het gewest.

Met de verandering van woonplaats van één van de negentien gemeenten naar een andere, in eenzelfde jaar, wordt geen rekening gehouden.

C. Cette demande devra être rédigée sur un formulaire délivré par l'Exécutif de la région, formulaire fourni gratuitement par la région sur demande écrite de 500 électeurs au moins.

D. Les électeurs demandeurs apposent leur signature en regard de leur nom, prénoms, date de naissance et domicile.

E. Cette demande proposera la ou les questions à poser à la population.

F. Elle sera expédiée à l'Exécutif de la région sous pli recommandé à la poste.

Article 7

En aucun cas, le Conseil régional, auquel il appartient de décider, n'est tenu de déférer à une demande de consultation.

A. Il décide souverainement si elle sera ou ne sera pas organisée.

B. En cas de décision favorable, il arrête la ou les questions qui seront posées à la population.

Les délibérations relatives aux dispositions reprises sous B auront lieu à huis clos.

En tous les cas, l'Exécutif informera le Conseil régional de l'introduction d'une telle demande.

Article 8

Sont appelées à voter, toutes les personnes qui réunissent les conditions pour participer aux élections pour le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

La participation de la population à la consultation n'est toutefois pas obligatoire.

Article 9

L'Exécutif est chargé :

- de la vérification de la conformité des qualités prévues à l'article 5, littera B, avec les noms et qualités des signataires de la demande de consultation populaire;
- d'organiser la consultation : diffusion du texte de la consultation de la population et de la documentation éventuelle; convocation des habitants repris au registre des électeurs suivant les dispositions de l'article 7; organisation matérielle des opérations de vote et de dépouillement;
- d'informer le Conseil régional, réuni en séance publique, du résultat de la consultation de la population.

C. Dit verzoek moet worden ingediend door middel van een door de Hoofdstedelijke Executieve aangeleverd formulier. Het Gewest reikt dit formulier gratis uit, op schriftelijk verzoek van tenminste 500 kiezers.

D. De kiezers die het verzoek indienen plaatsen hun handtekening naast hun naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats.

E. Dit verzoek vermeldt de aan de bevolking te stellen vraag of vragen.

F. Het wordt bij een ter post aangetekend schrijven naar de Gewestelijke Executieve verzonden.

Artikel 7

In geen geval is de Hoofdstedelijke Raad, die de beslissing moet nemen, verplicht gehoor te geven aan een verzoek tot raadpleging.

A. Hij beslist souverein of zij al dan niet wordt gehouden.

B. Bij gunstig besluit bepaalt hij de aan de bevolking te stellen vraag of vragen.

De beraadslagingen over de in B vastgelegde bepalingen hebben plaats achter gesloten deuren.

In ieder geval brengt de Executieve de Hoofdstedelijke Raad op de hoogte van de indiening van een dergelijk verzoek.

Artikel 8

Worden uitgenodigd te stemmen, alle personen die voldoen aan de voorwaarden tot deelneming aan de verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

De bevolking is echter niet verplicht aan de raadpleging deel te nemen.

Artikel 9

De Executieve wordt belast met :

- het controleren van de conformiteit van de in artikel 5, letter B, bepaalde hoedanigheden met de namen en hoedanigheden van de ondertekenaars van het verzoek tot volksraadpleging;
- het organiseren van de raadpleging : verspreiding van de tekst van de raadpleging en van de eventuele documentatie; uitnodiging van de op de kieslijsten voorkomende inwoners, zoals bepaald in artikel 7; materiële organisatie van de stemverrichtingen en van de telling;
- het informeren van de Hoofdstedelijke Raad, in openbare vergadering bijeen, van het resultaat van de volksraadpleging.

L'Exécutif peut déléguer aux communes tout ou partie de l'organisation de la consultation à charge pour la région d'indemniser celles-ci de manière juste et préalable.

Article 10

Le résultat de la consultation populaire constituera, sans plus, un élément d'appréciation pour les autorités régionales.

Article 11

Aucune consultation de la population ne peut être organisée:

- entre le 15 juin et le 15 septembre;
- dans les deux ans qui suivent une consultation portant sur le même objet;
- dans les six mois qui précèdent les élections régionales et dans les six mois qui les suivent.

Article 12

Les électeurs ne pourront être appelés à participer à une consultation populaire qu'une fois tous les douze mois. Pour le cas où le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale déciderait de consulter la population sur plusieurs sujets dans une période de temps inférieure à douze mois, les différentes questions devront être posées le même jour, à l'occasion d'une seule consultation.

16 juin 1992

S. de LOBKOWICZ
 A. NEYTS-UYTEBROECK
 M. COOLS
 H. HASQUIN
 B. GUILLAUME
 E. ANDRE
 Y. de JONGHE d'ARDOYE
 J. SIMONET

De Executieve mag de organisatie van de raadpleging geheel of gedeeltelijk aan de gemeenten delegeren mits deze billijk en voorafgaandelijk te vergoeden.

Artikel 10

Het resultaat van de volksraadpleging zal een waarderingselement zijn voor de regionale overheid, zonder meer.

Artikel 11

Geen enkele volksraadpleging mag worden gehouden:

- tussen 15 juni en 15 september;
- binnen twee jaar volgend op een raadpleging over hetzelfde onderwerp;
- binnen zes maanden voorafgaand aan en volgend op de gewestelijke verkiezingen.

Artikel 12

De kiezers mogen slechts één keer elke twaalf maand uitgenodigd worden aan een volksraadpleging deel te nemen. In geval de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zou beslissen de bevolking binnen de twaalf maanden over meerdere onderwerpen te raadplegen, zullen de verschillende vragen op dezelfde dag en in één enkele raadpleging moeten gesteld worden.

16 juni 1992

