

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

26 FÉVRIER 1999

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 41 de la Constitution

RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR M. **DESMEDT**

La commission a discuté le projet et la proposition de révision de l'article 41 de la Constitution au cours de ses réunions des 17 décembre 1998, 5, 11 et 26 février 1999.

Ont participé aux délibérations de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Caluwé, Erdman, Happart, Hotyat, Lallemand, Moens, Nothomb, Van Hauthem et Desmedt, rapporteur.
2. Membres suppléants : MM. Delcroix, Istasse et Olivier.
3. Autres sénateurs : MM. Boutmans, Daras, Jonckheer et Loones.

*Voir:***Documents du Sénat:****1-1068 - 1997/1998:**

N° 1: Projet de texte transmis par la Chambre des représentants.

1-1068 - 1998/1999:

N° 2: Amendements.

1-595 - 1996/1997:

N° 1: Proposition de M. Loones et consorts.

Les annexes seront distribuées ultérieurement.
BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1998-1999

26 FEBRUARI 1999

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 41 van de Grondwet

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **DESMEDT**

De commissie heeft het ontwerp en het voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet besproken tijdens haar vergaderingen van 17 december 1998 en 5, 11 en 26 februari 1999.

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Caluwé, Erdman, Happart, Hotyat, Lallemand, Moens, Nothomb, Van Hauthem en Desmedt, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heren Delcroix, Istasse en Olivier.
3. Andere senatoren : de heren Boutmans, Daras, Jonckheer en Loones.

*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:****1-1068 - 1997/1998:**

Nr. 1: Ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

1-1068 - 1998/1999:

Nr. 2: Amendementen.

1-595 - 1996/1997:

Nr. 1: Voorstel van de heer Loones c.s.

De bijlagen zullen later worden rondgedeed.

I. EXPOSÉINTRODUCTIFDEL'AUTEURPRINCIPAL DE LA PROPOSITION DE RÉVISION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONSTITUTION (N° 1-595/1)

La proposition en discussion est le fruit des efforts communs que déploient une série de partis en vue de démocratiser et moderniser le système politique belge.

Le débat sur la question de la consultation populaire et du référendum est engagé depuis longtemps et reste largement actuel de par l'organisation de consultations populaires par certaines villes et communes.

La démocratie représentative ne répond plus à toutes les attentes. Elle ne parvient pas à associer la population dans une mesure suffisante. En n'offrant aux citoyens que de faibles possibilités de participation, elle engendre l'apathie politique.

Pour pouvoir réassocier le citoyen à la politique, l'on doit enrichir la démocratie représentative de certaines formes de démocratie directe, dont le référendum, qui en est un des modèles logiques, qui donnerait une impulsion démocratique à notre processus décisionnel et qui pourrait contribuer à restaurer la confiance dans les institutions.

L'on ne peut toutefois pas se contenter de créer une « façade ». Le référendum doit avoir une force juridique contraignante. Il risque, sinon, de rester un instrument peu crédible.

Une révision de l'article 41 de la Constitution s'impose, puisqu'il précise les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF RELATIF AU PROJET DE RÉVISION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONSTITUTION (N° 1-1068/1)

Un commissaire déclare que le projet de révision de l'article 41 de la Constitution est l'aboutissement des discussions politiques que l'on appelle familièrement « assises de la démocratie ». Selon le texte du projet, une consultation populaire peut être organisée dans la commune ou la province concernée. Il laisse au législateur le soin de régler les modalités d'exécution et l'organisation de la consultation populaire.

III. DISCUSSION

1. Considérations liminaires

Un membre déclare que le texte projet reprend le point de vue que son groupe politique, le PSC, a adopté en juin 1997.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HOOFDINDIENER VAN HET VOORSTEL TOT HERZIENING VAN ARTIKEL 41 VAN DE GRONDWET (NR. 1-595/1)

Het voorliggende voorstel spruit voort uit het gezamenlijke streven van een aantal partijen om het Belgische politieke bestel te democratiseren en te moderniseren.

Het debat over de volksraadpleging en het referendum woedt reeds geruime tijd, maar blijft tevens actueel. Daarvoor zorgen niet het minst de volksraadplegingen die steden en gemeenten organiseren.

De representatieve democratie lost niet langer alle verwachtingen in. Zij slaagt er onvoldoende in de bevolking bij het beleid te betrekken. Door de burger slechts weinig inspraak te gunnen, wekt zij de politieke apathie op.

Wenst men de burger opnieuw bij het beleid te betrekken, dan dient de representatieve democratie te worden verrijkt met bepaalde vormen van directe democratie. De invoering van het referendum vormt daarvan een logische exponent. Het geeft ons besluitvormingsproces een democratische injectie én kan het vertrouwen in de instellingen helpen herstellen.

Men mag zich echter niet beperken tot loutere « window-dressing ». Het referendum moet een bindende rechtskracht hebben. Anders dreigt het een ongeloofwaardig instrument te blijven.

Een herziening van artikel 41 van de Grondwet is nodig, aangezien luidens de geldende tekst de aangelegenheden van gemeentelijk en provinciaal belang alleen door de gemeenten, respectievelijk de provincies kunnen worden geregeld.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING OVER HET ONTWERP VAN HERZIENING VAN ARTIKEL 41 VAN DE GRONDWET (NR. 1-1068/1)

Een lid verklaart dat het ontwerp tot herziening van artikel 41 van de Grondwet de vrucht is van de politieke gesprekken die gemeenzaam bekend staan als de « assisen van de democratie ». Volgens de ontworpen tekst kan in de betrokken gemeente of provincie een volksraadpleging worden gehouden. De nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging wordt overgelaten aan de wetgever.

III. BESPREKING

1. Inleidende beschouwingen

Een lid wijst erop dat de ontwerp tekst het standpunt overneemt dat zijn fractie, de PSC, in juni 1997 heeft ingenomen.

L'insertion des dispositions projetées dans l'article 41 permettra d'obliger les communes et les provinces d'organiser une consultation populaire lorsqu'un certain pourcentage des habitants le demandent. Pour le moment, il n'y a pas d'obligation en la matière. C'est un premier pas dans le sens d'une participation accrue du citoyen dans la décision politique.

La consultation populaire constitue un complément de la démocratie représentative à laquelle le groupe de l'orateur est fort attaché. Il faut constater que jusqu'à présent l'instrument de la consultation populaire a été utilisé au niveau local de façon très modérée dans notre pays et il faut s'en réjouir.

Un commissaire déclare que les consultations populaires n'ont guère de sens, pour la simple raison que leur résultat n'a pas force obligatoire pour l'autorité concernée. L'on donne tout au plus l'impression de vouloir associer le citoyen à la politique.

Le texte projeté permet simplement aux communes et aux provinces d'organiser des consultations populaires sur des questions d'intérêt respectivement communal et provincial. Il n'y est pas question de référendums nationaux sur des questions intéressant l'ensemble du pays. La cause de cette lacune est suffisamment connue. Le référendum de 1950 sur la question royale s'est soldée par un désaccord communautaire. Au cours de la législature passée, l'on a déposé toute une série de propositions visant à instituer le référendum national. Elles se sont toujours heurtées à l'objection selon laquelle l'on accorderait le pouvoir de décision à une majorité en recourant au référendum, ce qui serait manifestement inopportun. C'est pourquoi les propositions déposées prescrivaient toutes une double majorité: une majorité au total et une majorité dans chacune des deux grandes communautés linguistiques.

L'organisation d'un référendum national s'imposerait d'autant plus dans les cas où une partie de la souveraineté nationale a été cédée, par exemple, dans le cadre d'un traité ou d'une convention. Un référendum permettrait du reste d'associer plus étroitement le citoyen à leur mise en œuvre.

Il eût été souhaitable, dans cette optique, d'organiser un référendum sur le traité de Maastricht, qui prévoit un très grand transfert de compétences et qui influence dans une large mesure la vie de tous les jours des citoyens. Pourtant, ceux-ci ont été tenus à l'écart du débat concernant la teneur et l'approbation de ce traité par la Belgique. Si l'approbation de ce traité avait fait l'objet d'un référendum, la classe politique se serait vue obligée de l'expliquer à la population. En France, où un référendum concernant le traité de

Door de ontworpen bepalingen op te nemen in artikel 41 kan men de gemeenten en de provincies dwingen een volksraadpleging te houden wanneer een bepaald percentage van de inwoners daarom verzoekt. Bij de huidige stand van de wetgeving geldt daartoe geen enkele verplichting. Dat is een eerste stap in de richting van een ruimere deelname van de burger in de politieke besluitvorming.

De volksraadpleging vormt een aanvulling bij de representatieve democratie, waaraan de fractie van spreker zeer gehecht is. We stellen vast dat men in ons land de volksraadpleging mondjesmaat gebruikt op het lokale vlak. Spreker verklaart dat positief te vinden.

Een lid verklaart dat volksraadplegingen weinig zin hebben om de eenvoudige reden dat het resultaat niet bindend is voor de betrokken overheid. Men wekt hooguit de indruk dat men de burger wenst te betrekken bij het beleid.

De ontworpen tekst stelt de gemeenten en provincies enkel in staat volksraadplegingen te organiseren over aangelegenheden van gemeentelijk, respectievelijk provinciaal belang. In de tekst is geen sprake van een nationaal referendum over aangelegenheden die het hele land aanbelangen. De oorzaak van deze lacune is genoegzaam bekend. Het referendum van 1950 over de Koningskwestie leidde tot een communautaire tweespalt. Tijdens de vorige zittingsperiode werden een aantal voorstellen met betrekking tot de invoering van het nationaal referendum ingediend. Steeds stuitte men op de bedenking dat daardoor de beslissingsmacht aan een meerderheid zou worden toegekend, hetgeen blijkbaar niet hoort. De ingediende voorstellen schreven dan ook steeds een dubbele meerderheid voor: een meerderheid voor het geheel én een meerderheid in de beide grote taalgemeenschappen.

De organisatie van een nationaal referendum zou des te meer geboden zijn wanneer een gedeelte van de nationale soevereiniteit wordt afgestaan, bijvoorbeeld in het kader van een verdrag. Daardoor zou de burger overigens nauwer bij de totstandkoming van dergelijke verdragen worden betrokken.

Het ware in dat licht wenselijk geweest een referendum te organiseren over het Verdrag van Maastricht. Dat verdrag bracht immers een aanzienlijke bevoegdheidsoverdracht met zich. Bovendien heeft het grote gevolgen voor het dagelijkse leven van de burgers. Het debat over de inhoud van dat verdrag én over de goedkeuring ervan door België werd echter ver boven de hoofden van de burgers gevoerd. Mocht de goedkeuring ervan het onderwerp van een referendum hebben uitgemaakt, dan was de politieke klasse ver-

Maastricht a effectivement été organisé en septembre 1992, il en ait résulté un véritable débat de société.

L'on peut dire en résumé, que le texte en discussion présente deux grandes lacunes du fait qu'une consultation populaire n'a aucun effet contraignant et il n'y est pas question d'un référendum national.

Un sénateur se dit partisan de l'institution du référendum à tous les niveaux de pouvoir, à l'exception de celui des communautés, dont il est effectivement difficile d'identifier le corps électoral.

Le référendum est le meilleur moyen de faire participer la population le plus étroitement possible au débat politique et social. La politique se heurte souvent à l'indifférence ou, pire, suscite l'aversion. L'on peut toutefois éveiller l'intérêt de la population en l'associant directement aux questions politiques qui la concernent. Elle est prête alors à prendre connaissance des éléments de fait et de l'argumentation. Cela permet indubitablement d'enrichir le débat politique et de rendre les hommes politiques plus sensibles aux véritables préoccupations de la population.

Les référendums ne peuvent pas se soustraire à la hiérarchie des normes. Par conséquent, aucun référendum ne peut être organisé au niveau communal sur des matières qui relèvent de la compétence de la province, de la région, de la communauté ou de l'État fédéral. De plus, les référendums doivent respecter la Constitution et les conventions internationales. Il n'y a dès lors pas lieu de craindre que l'on utilise les référendums pour imposer des décisions juridiquement contestables. L'on ne pourra pas introduire la peine de mort par le biais d'un référendum.

Il serait peut-être utile qu'une juridiction contrôle préalablement la validité juridique de la question que l'on va poser à la population.

Un référendum n'a de sens que lorsqu'il est précédé d'une campagne d'information valable et d'un débat approfondi. Il appartient au pouvoir public de les organiser. Les lois d'exécution doivent en fixer les modalités.

Un référendum qui remplit ces conditions devient un complément essentiel de la démocratie représentative. L'initiative du référendum doit pouvoir émaner de la population mais aussi des assemblées délibérantes elles-mêmes.

Le résultat du référendum doit être déterminant. Comment pourrait-on en effet demander aux citoyens de rassembler des signatures, de s'informer, de participer à un débat de société et, enfin, d'émettre un vote, sans donner au référendum une force contraignante?

plicht geweest dat verdrag aan de bevolking uit te leggen. In Frankrijk werd in september 1992 wel een referendum over het Verdrag van Maastricht georganiseerd. Welnu, dit heeft een waar maatschappelijk debat uitgelokt.

Kortom, de voorliggende tekst kent twee grote gebreken: een volksraadpleging heeft geen bindende kracht en er wordt geen gewag gemaakt van een nationaal referendum.

Een senator verklaart zich voorstander van de invoering van het referendum op alle gezagsniveaus, met uitzondering van de gemeenschappen. Het valt immers moeilijk om voor de gemeenschappen het kiezerskorps te omschrijven.

Het referendum is het uitgelezen middel om het politieke en het maatschappelijke debat zo dicht mogelijk bij de bevolking te brengen. Politiek stuit vaak op onverschilligheid of — erger nog — roept aversie op. De interesse van de bevolking wordt echter wel gewekt indien zij rechtstreeks wordt betrokken bij de beleidskwesties die haar aanbelangen. Dan ontstaat een bereidheid om kennis te nemen van de feitelijke gegevens en de argumentatie. Dit zou het politieke debat zonder twijfel verrijken. Bovendien zou de gevoeligheid van de politici voor de eigenlijke zorgen van de bevolking weer worden aangescherpt.

Referenda kunnen niet voorbijgaan aan de hiërarchie der normen. Er kan bijgevolg op gemeentelijk niveau geen referendum worden gehouden over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de provincie, het gewest, de gemeenschap of de Staat behoren. Bovendien moeten referenda de Grondwet en de internationale verdragen naleven. Men hoeft dan ook niet te vrezen dat referenda zullen worden aangewend om juridisch betwistbare beslissingen af te dwingen. De doodstraf zal niet middels een referendum kunnen worden ingevoerd.

Het is wellicht nuttig dat de vraag die aan de bevolking zal worden voorgelegd, vooraf door een rechtscollege wordt getoetst op haar juridische deugdelijkheid.

Een referendum heeft slechts zin wanneer het wordt voorafgegaan door een degelijke informatiecampagne en een grondig debat. Het komt de overheid toe dit te organiseren. De uitvoeringswetten moeten hiervoor de nadere regels bepalen.

Indien een referendum aan deze voorwaarden voldoet, vormt het een belangrijke aanvulling op de representatieve democratie. Het initiatief voor het referendum moet kunnen uitgaan van de bevolking, maar ook van de beraadslagende vergaderingen zelf.

Het referendum moet beslissend zijn. Hoe kan men immers de burger vragen een aantal handtekeningen te verzamelen, zich te informeren, deel te nemen aan een maatschappelijke debat en ten slotte zijn stem uit te brengen, zonder aan het referendum bindende

Comment pourrait-on demander tant d'effort aux citoyens si c'est pour laisser en fin de compte le dernier mot aux hommes politiques? Le faire reviendrait non seulement à se moquer du citoyen mais aussi à compliquer la vie des hommes politiques. Les référendums consultatifs populaires peuvent en effet causer beaucoup de soucis à un organe de décision. Lorsque le résultat du référendum ne correspond pas au programme du dirigeant, celui-ci est confronté à un véritable dilemme: soit il ignore la volonté populaire, soit il « trahit » son programme et donc sa base.

Un membre considère que la consultation populaire est un instrument utile à l'affinement de la démocratie. Les quelques expériences qui ont été menées à cet égard ont débouché sur un succès mitigé mais elles ont eu à tout le moins le mérite d'élargir le débat sur certaines questions politiques. L'on peut dire sans surestimer la valeur de la consultation populaire qu'il a sa place dans la démocratie.

L'on a toutefois trop peu l'expérience des consultations populaires pour pouvoir décider dès à présent qu'ils auront force contraignante. La décision finale appartient aux représentants élus. Il est en effet toujours ardu de traduire une question de société complexe en une seule question à laquelle les intéressés doivent répondre par «oui» ou par «non». En outre, cette question de société peut subir des modifications rapides. Est-on alors tenu de soumettre à la population, sous la forme d'une consultation populaire, toute proposition de modification de la réglementation portant sur cette matière?

L'on peut tirer à cet égard des enseignements utiles du référendum de 1950 sur la question royale. La population eut l'occasion de trancher une question politique complexe en répondant à une question par un simple oui ou un simple non. Une petite majorité vota en faveur du retour du Roi. Mais le dossier n'en était pas clos pour autant. Finalement, l'on négocia une autre solution qui n'était probablement qu'un deuxième choix pour beaucoup mais qui recueillit néanmoins un consensus beaucoup plus large. Cet exemple nous invite à la prudence. Il semble utile de faire pendant quelque temps l'expérience de la consultation populaire au niveau local et, éventuellement, aussi au niveau régional. L'on pourra évaluer ensuite s'il convient d'aller plus loin.

Il y a en outre une série de questions techniques. Aux termes du texte en projet, une loi règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire. Une telle loi doit-elle être soumise à la procédure obligatoirement bicamérale ou à la procédure facultativement bicamérale?

La loi sur la consultation populaire communale et provinciale ressortit à la législation organique sur les communes et les provinces. L'éventuelle régionalisation

de la loi sur la consultation populaire communale et provinciale ressortit à la législation organique sur les communes et les provinces. L'éventuelle régionalisation

kracht toe te kennen? Hoe kan men zoveel inspanningen van de burger vragen en dan toch nog het laatste woord aan de politiek laten? Zo zet men de burger voor schut, maar maakt men tevens de politiek het leven moeilijk. Consultatieve volksraadplegingen kunnen een beleidsorgaan immers in een lastig parket brengen. Indien de uitslag van het referendum niet strookt met het programma van de bewindsman, wacht deze laatste een heus dilemma: ofwel negeert hij de volkswil, ofwel «verraadt» hij zijn programma en dus zijn achterban.

Een lid acht de volksraadpleging een nuttig instrument ter verfijning van de democratie. De enkele experimenten die tot hiertoe werden gehouden, waren weliswaar geen onverdeeld succes, maar hadden alvast de verdienste dat het debat over een aantal beleidskwesties werd verruimd. Zonder de waarde van de volksraadpleging te overschatten, verdient het een plaats in de democratie.

Toch is de ervaring met volksraadplegingen heden nog te gering om er reeds een bindende kracht aan toe te kennen. De eigenlijke beslissing hoort bij de verkozen vertegenwoordigers. Het is immers steeds een hachelijke onderneming om een complexe maatschappelijke problematiek te vertalen in één vraag waarop met «ja» of «neen» kan worden geantwoord. Bovendien kan die maatschappelijke problematiek spoedig wijzigen. Is men dan ertoe gehouden ieder voorstel tot wijziging van de regelgeving die daarop betrekking heeft, middels een volksraadpleging aan de bevolking voor te leggen?

Men kan in dat opzicht overigens nuttige lessen trekken uit het referendum van 1950 over de Koningskwestie. De bevolking kreeg de kans om een ingewikkelde politieke knoop te ontwarren door te antwoorden op een eenvoudige «ja» of «neen»-vraag. Een kleine meerderheid koos voor de terugkeer van de Koning. Daarmee was het dossier echter niet ontmynd. Uiteindelijk werd via onderhandelingen een andere oplossing uitgewerkt, die voor velen wellicht slechts een tweede keuze was maar waarover niettemin een veel ruimere consensus bestond. Om die redenen is enige behoedzaamheid geboden. Het lijkt nuttig om de volksraadpleging op lokaal en eventueel ook op gewestelijk vlak enige tijd te laten proefdraaien. Nadien kan men evalueren of verdere stappen nodig zijn.

Voorts rijzen er een aantal technische vragen. Luidens de ontworpen tekst regelt een wet de nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging. Moet deze wet volgens de verplicht dan wel de optioneel bicamérale procedure totstandkomen?

De wet op de gemeentelijk en de provinciale volksraadpleging ressorteert onder de organieke wetgeving op de gemeenten en de provincies. Houdt de even-

sation de cette législation emporterait-elle la régionalisation de la présente loi ?

Pour ce qui est du référendum régional, il y a aussi plusieurs questions qui restent sans réponse. Une consultation populaire ne peut-elle être organisée que sur des matières relevant de la compétence régionale au sens strict ou peut-elle aussi l'être sur des matières dont la Communauté française a transféré l'exercice à la Région wallonne et à la Commission de la Communauté française ?

Un autre membre estime que les textes en projet soulèvent des questions fondamentales. Une région peut-elle organiser une consultation populaire sur l'extension de ses compétences ?

Un sénateur répond que ce n'est pas possible. Un tel référendum serait en effet contraire à la loi spéciale du 8 août 1980.

Un membre fait remarquer qu'aux termes de la proposition de révision de l'article 41 de la Constitution déposée par M. Loones et consorts, il appartient au Conseil d'État de contrôler la légalité de la consultation populaire. La proposition de révision du titre III de la Constitution, déposée par M. Boutmans et consorts, confère quant à elle ce rôle à la Cour d'arbitrage. Cette question devra encore faire clairement l'objet d'un échange de vues approfondi.

D'aucuns prétendent que la consultation populaire permettra de corriger la démocratie représentative. Les organes de gestion doivent accorder une plus grande attention aux véritables problèmes de société. En réalité, l'on se trouve devant une pure hypothèse. L'on ignore si les consultations populaires permettront d'aborder et de résoudre réellement les questions politiques les plus préoccupantes. Un seul point semble acquis: une consultation populaire permet d'obtenir une réponse de principe à une question de principe. Les consultations populaires ne laissent que peu de place aux nuances. L'incidence budgétaire de la mesure proposée constitue par exemple une nuance non négligeable dans la définition de la politique. Or, il n'est pas question de ce point dans le cadre d'une consultation populaire.

Les deux textes en discussion concernent l'instauration de la consultation populaire communale et provinciale. Un projet visant à permettre l'instauration du référendum régional est également à l'examen. L'institution d'une consultation populaire sur des compétences communautaires bute sur des objections institutionnelles.

L'instauration du référendum décisionnel se heurte à beaucoup plus d'écueils. La complexité des questions politiques permet rarement de formuler la question de manière telle qu'on puisse y répondre simplement par oui ou par non. Comment pourrait-on se prononcer sur le traité de Maastricht d'une manière aussi sommaire? On peut éventuellement se dire

tuele regionalisering van de gemeente- en de provinciewet ook de regionalisering van deze wet in ?

Ook wat het gewestelijk referendum betreft, blijven sommige vragen onopgelost. Kan een volksraadpleging alleen worden georganiseerd over de gewestbevoegdheden *stricto sensu*, of ook over de bevoegdheden waarvan de uitoefening door de Franse Gemeenschap is overgedragen aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie ?

Een ander lid is van oordeel dat de ontworpen teksten fundamentele vragen oproepen. Kan een gewest een volksraadpleging organiseren met betrekking tot de uitbreiding van haar bevoegdheden ?

Een senator antwoordt dat dit niet mogelijk is. Zulks zou immers indruisen tegen de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Een lid merkt op dat luidens het voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet van de heer Loones c.s. de legaliteit van de volksraadpleging wordt getoetst door de Raad van State. Het voorstel tot herziening van titel III van de Grondwet van de heer Boutmans c.s. kent die rol dan weer toe aan het Arbitragehof. Hierover moet duidelijk nog grondig van gedachten worden gewisseld.

Sommigen houden voor dat de volksraadpleging een correctie op de representatieve democratie zal vormen. De beleidsorganen zouden meer aandacht besteden aan de eigenlijke maatschappelijke problemen. In wezen is dit een loutere hypothese. Of middels volksraadplegingen werkelijk de meest prangende beleidskwesties zullen worden aangesneden én opgelost, blijft nog maar de vraag. Eén punt lijkt wel vast te staan: via een volksraadpleging krijgt men een principieel antwoord op een principiële vraag. Volksraadplegingen plegen weinig ruimte te bieden aan nuances. Een niet onbelangrijke nuance bij de uitstippeling van het beleid betreft bijvoorbeeld de budgettaire implicaties van de voorgestelde maatregel. Een volksraadpleging bekommert zich daar echter niet om.

De beide voorliggende teksten betreffen de invoering van de gemeentelijke en de provinciale volksraadpleging. Bovendien ligt een ontwerp ter discussie dat de invoering van het gewestelijk referendum mogelijk maakt. De invoering van een volksraadpleging over gemeenschapsbevoegdheden stuit op institutionele bezwaren.

De invoering van het bindend referendum stuit op heel wat meer bezwaren. De complexiteit van de beleidsvragen maakt het zelden mogelijk de vraag zo te formuleren dat zij met ja of neen kan worden beantwoord. Hoe kan men zich over het Verdrag van Maastricht op een dergelijk summier wijze uitspreken? Men kan zich eventueel voor- of tegenstander

partisan ou adversaire du transfert de souveraineté concernant une compétence spécifique ou un article déterminé. Mais, dans son ensemble, la globalité et la complexité de ce traité sont telles qu'il ne se prête tout simplement pas à un questionnement aussi rudimentaire. D'ailleurs, le référendum français sur le traité de Maastricht a, certes, donné une (petite) majorité de votes pour, mais les raisons qui poussaient à voter «oui» étaient de nature tellement divergente qu'elles ont rendu la valeur du résultat particulièrement contestable.

Un sénateur estime que le constituant ne doit pas se prononcer sur le caractère contraignant de la consultation populaire. Il peut laisser ce soin au législateur. À cet effet, il suffit que la Constitution dispose que les intérêts communaux ou provinciaux sont réglés par le corps électoral respectivement communal ou provincial aux conditions et selon les modalités déterminées par la loi. Un amendement a d'ailleurs été déposé dans ce sens à la Chambre (doc. Chambre, 1177/2 - 96/97, amendement n° 1). Le texte en discussion n'autorise toutefois qu'une consultation populaire, si bien que l'instauration du référendum nécessitera une nouvelle révision de la Constitution.

Un commissaire se demande si l'autonomie communale ne permet pas d'organiser des consultations populaires. S'il en était ainsi, il semble qu'une révision de l'article 41 ne serait pas nécessaire.

Par ailleurs se pose la question de savoir si l'instauration de la consultation populaire régionale ne relève pas de l'autonomie constitutive qui a été attribuée aux conseils régionaux flamand et wallon. Est-il nécessaire d'inscrire la consultation populaire régionale dans la Constitution ?

Un sénateur considère qu'une révision de l'article 41 est effectivement nécessaire, car cet article dispose à l'heure actuelle que les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux. Mais si l'on peut obliger une commune ou une province à organiser une consultation populaire, on déroge à cette règle générale. Cette dérogation nécessite une base constitutionnelle.

2. La double révision de l'article 41

Un membre déclare que l'article 41 de la Constitution a été inscrit dans la déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur belge* du 12 avril 1995. La révision de la Constitution du 11 mars 1997 l'a déjà complété par trois alinéas relatifs aux organes territoriaux intracommunaux (*Moniteur belge*, 2 avril 1997). L'article 41 peut-il encore être révisé au cours de la présente législature ? Les deux modifications portent, certes, sur différentes dispositions de

betonen van de soevereiniteitsoverdracht over een specifieke bevoegdheid, of van een bepaald artikel. In zijn geheel is dat verdrag evenwel zo omvattend en complex dat het zich eenvoudig niet leent voor een dergelijk rudimentaire vraagstelling. Trouwens, het Franse referendum over het Verdrag van Maastricht leverde weliswaar een (kleine) meerderheid van ja-stemmen op maar de beweegredenen om «ja» te stemmen waren echter van zo'n uiteenlopende aard dat de waarde van de uitslag wel bijzonder betwistbaar werd.

Een senator is van oordeel dat de grondwetgever zich niet hoeft uit te spreken over het bindende karakter van de volksraadpleging. Dit kan aan de wetgever worden overgelaten. Daartoe volstaat het dat de Grondwet bepaalt dat de gemeentelijke of provinciale belangen op de wettelijk bepaalde voorwaarden en wijze door het gemeentelijke, respectievelijk provinciale kiezerskorps worden geregeld. Er werd in die zin overigens een amendement in de Kamer ingediend (Stuk Kamer, nr. 1177/2 - 96/97, amendement nr. 1). De voorliggende tekst laat echter alleen een volksraadpleging toe, zodat de invoering van het referendum een nieuwe grondwetsherziening zal vergen.

Een lid vraagt zich af of de gemeentelijke autonomie het niet mogelijk maakt dat gemeenten volksraadplegingen organiseren ? Mocht dit het geval zijn, dan lijkt een herziening van artikel 41 niet noodzakelijk.

Anderzijds rijst de vraag of de invoering van de gewestelijke volksraadplegingen niet behoort tot de constitutieve autonomie die aan de Vlaamse en de Waalse Gewestraad werd toegekend ? Is het opnemen van de gewestelijke volksraadpleging in de Grondwet wel nodig ?

Een senator is van oordeel dat een herziening van artikel 41 inderdaad noodzakelijk is. Dit artikel bepaalt momenteel immers dat de uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen door de gemeente- of provincieraden worden geregeld. Wanneer een gemeente of een provincie echter kan worden verplicht een volksraadpleging te organiseren, wordt van deze algemene regel afgeweken. Die afwijking vereist een grondwettelijke basis.

2. De dubbele herziening van artikel 41

Een lid verklaart dat artikel 41 van de Grondwet opgenomen werd in de Verklaring tot herziening van de Grondwet zoals die op 12 april 1995 in het *Belgisch Staatsblad* werd bekendgemaakt. Door de grondwetsherziening van 11 maart 1997 werd artikel 41 reeds aangevuld met drie leden betreffende de binnengemeentelijke territoriale organen (*Belgisch Staatsblad*, 2 april 1997). Kan artikel 41 tijdens deze zittingsperiode nogmaals worden herzien ? De twee wijzigingen

cet article, mais une plus grande clarté juridique est souhaitable à ce sujet.

Un membre admet que l'article 41 de la Constitution est ouvert à révision. L'article a cependant déjà été révisé au cours de la présente législature. Cette première révision n'exclut-elle pas une nouvelle ?

La commission demande aux services du Sénat de rédiger une note examinant la possibilité d'une double révision au cours d'une même législature.

Il ressort de la note annexée au présent rapport qu'une même disposition constitutionnelle peut être révisée à propos d'un sujet bien déterminé, puis à nouveau révisée, durant la même législature, s'il s'agit d'un autre sujet, pour autant, bien entendu, que la déclaration de révision le justifie pour les deux sujets.

3. Une révision de l'article 41 s'impose-t-elle ?

Un commissaire se demande si la révision constitutionnelle projetée est bien nécessaire. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 avril 1995 complétant la loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale, les communes peuvent organiser des consultations populaires. Cette loi ne repose toutefois pas sur une base constitutionnelle explicite. Pourquoi est-il aujourd'hui nécessaire de réviser la Constitution ? Ne signale-t-on pas de la sorte implicitement que la loi actuelle est inconstitutionnelle ?

Un membre répond que l'inscription du référendum communal et du référendum provincial dans la Constitution s'impose pour obliger les conseils communaux et provinciaux à organiser une consultation populaire lorsqu'un nombre déterminé d'habitants la demandent.

Un autre membre aborde, lui aussi, la question de savoir si une révision de l'article 41 de la Constitution est nécessaire pour instituer la consultation populaire aux niveaux communal et provincial. Dans le rapport de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre sur la proposition de loi modifiant les articles 318 à 323 de la nouvelle loi communale, relatifs à la consultation populaire communale (doc. Chambre, n° 1174/8 - 96/97), on peut lire que la modification est une condition nécessaire pour faire entrer en vigueur les propositions de loi relatives à la consultation populaire communale et provinciale. À la demande d'un pourcentage déterminé des habitants, les provinces et les communes seront dorénavant tenues d'organiser une consultation populaire. Ce n'est pas le cas actuellement.

gen hebben weliswaar betrekking op verschillende in dat artikel vervatte bepalingen, maar toch is een grotere juridische klaarheid hierover wenselijk.

Een lid erkent dat artikel 41 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard is. Het is evenwel zo dat het tijdens deze zittingsperiode reeds werd herzien. Sluit die eerste herziening dan geen volgende herziening uit ?

De commissie verzoekt de diensten van de Senaat een nota op te stellen waarin de mogelijkheid van een dubbele herziening binnen eenzelfde zittingsperiode wordt onderzocht.

Uit de nota, die als bijlage bij dit verslag is opgenomen, blijkt dat eenzelfde grondwetsbepaling kan worden herzien met betrekking tot één bepaald onderwerp en nadien, gedurende dezelfde zittingsperiode, opnieuw kan worden herzien met betrekking tot een ander onderwerp, voor zover men uiteraard voor beide onderwerpen steun vindt in de herzieningsverklaring.

3. Is een herziening van artikel 41 nodig ?

Een lid vraagt zich af of de voorgenomen grondwetsherziening wel nodig is. Sedert de inwerkingtreding van de wet van 10 april 1995 tot aanvulling van de nieuwe gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging kunnen gemeenten volksraadplegingen organiseren. Die wet heeft echter geen uitdrukkelijke grondwettelijke basis. Waarom is het dan nu wel nodig de grondwet te herzien ? Geeft men daardoor niet impliciet aan dat de huidige wet ongrondwettig is ?

Een lid antwoordt dat het openen van het gemeentelijk en het provinciaal referendum in de Grondwet nodig is om de gemeente- en provincieraden te verplichten een volksraadpleging te organiseren wanneer een bepaald aantal inwoners hierom verzoekt.

Ook een ander lid gaat in op de vraag of een herziening van artikel 41 van de Grondwet nodig is om de volksraadplegingen op gemeentelijk en provinciaal niveau te voeren. In het verslag van de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt over het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging (Stuk Kamer, nr. 1174/8, 96/97) wordt verklaard dat de wijziging een noodzakelijke voorwaarde is om de wetsvoorstellen op de gemeentelijke en de provinciale volksraadpleging in werking te doen treden. Op verzoek van een bepaald percentage van de inwoners zullen de provincies en de gemeenten voortaan verplicht zijn een volksraadpleging te organiseren. Dat is momenteel niet het geval.

Il semble en effet justifié de compléter l'article 41 de la Constitution, car une Constitution ne peut pas se limiter à une énumération de quelques règles fondamentales sur lesquelles se fonde le reste de la législation. La Constitution doit aussi contenir les caractéristiques principales de l'organisation de l'État et fixer les règles de base du fonctionnement de la démocratie.

La commission décide de demander aux professeurs André Alen et Jean-Claude Scholsem un avis sur cette question. Il leur est demandé si la révision de l'article 41 est nécessaire pour procéder à la modification projetée de la législation relative à la consultation populaire communale et provinciale. Au cas où la révision ne serait pas nécessaire, est-elle néanmoins utile? La révision s'impose-t-elle du fait que les modifications projetées de la loi communale et de la loi provinciale obligent, dans certains cas, à organiser une consultation populaire?

Dans leurs avis, les deux professeurs jugent effectivement opportun de réviser l'article 41 de la Constitution. Les avis figurent en annexe au présent rapport.

4. L'applicabilité de l'article 41 aux organes territoriaux intracommunaux

Au point 12 de son avis, le professeur Alen souligne l'imprécision suivante: «Le texte révisant l'article 41 de la Constitution qui a été adopté par la Chambre des représentants laisse planer un doute sur le point de savoir si la consultation populaire s'applique ou non aux organes territoriaux intracommunaux. Le texte parle certes d'une consultation populaire «dans la commune ou la province concernée», ce qui semble exclure les organes territoriaux intracommunaux. Mais on peut arguer également que ces organes sont localisés «dans la commune concernée». (...) D'après nous, il serait indiqué de faire la clarté sur ce problème, au moins dans le cadre des travaux parlementaires.»

Un commissaire signale que dans le projet de loi d'exécution concernant les organes territoriaux intracommunaux, les dispositions de la nouvelle loi communale relatives à la consultation populaire communale sont rendues applicables, *mutatis mutandis*, aux organes intracommunaux. Le but poursuivi est donc bel et bien de soumettre également ces organes à la disposition constitutionnelle projetée.

5. Matières d'intérêt provincial ou communal

Le professeur Scholsem, pour sa part, pose, à la fin de son avis, la question suivante: «L'actuel projet de

Het lijkt inderdaad gerechtvaardigd artikel 41 van de Grondwet aan te vullen. Een Grondwet mag zich immers niet beperken tot de opsomming van enkele basisregels waarop de overige wetgeving steunt. De Grondwet dient ook de hoofdkenmerken van de staatsinrichting te bevatten en de grondregels voor de werking van de democratie vast te stellen.

De commissie besluit over deze aangelegenheid de professoren André Alen en Jean-Claude Scholsem om een advies te vragen. Hun wordt de vraag voorgelegd of de herziening van artikel 41 noodzakelijk is om de voorgenomen wijziging van de wetgeving op de gemeentelijke en de provinciale volksraadpleging door te voeren. Mocht de herziening niet noodzakelijk zijn, is zij dan niettemin nuttig? Is de herziening noodzakelijk doordat de voorgenomen wijzigingen van de gemeentewet en de provinciewet de gemeenteraad en de provincieraad in bepaalde gevallen verplichten een volksraadpleging te organiseren?

Beide professoren achten het in hun adviezen inderdaad aangewezen om artikel 41 van de Grondwet te herzien. De adviezen zijn opgenomen als bijlage bij dit verslag.

4. De toepasselijkheid van artikel 41 op de binnengemeentelijke territoriale organen

In punt 12 van zijn advies wijst professor Alen op de volgende onduidelijkheid: «De door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen tekst tot herziening van artikel 41 van de Grondwet laat twijfel bestaan of de volksraadpleging al dan niet toepassing is op de binnengemeentelijke territoriale organen. De tekst spreekt wel van een volksraadpleging «in de betrokken gemeente of provincie», hetgeen de binnengemeentelijke territoriale organen lijkt uit te sluiten. Maar men kan ook argumenteren dat deze organen «in de betrokken gemeente» zijn gelegen. (...) Ons inziens verdient het aanbeveling om, minstens tijdens de parlementaire behandeling, duidelijkheid te verschaffen omtrent het opgeworpen probleem.»

Een lid wijst op het feit, dat in het ontwerp van uitvoeringswet met betrekking tot de binnengemeentelijke territoriale organen, de bepalingen in de nieuwe gemeentewet met betrekking tot de gemeentelijke volksraadpleging van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de binnengemeentelijke organen. Het is dus wel degelijk de bedoeling dat de ontworpen grondwetsbepaling ook toepassing zou kunnen vinden op deze organen.

5. Aangelegenheden van provinciaal of gemeentelijk belang

Professor Scholsem, van zijn kant, stelt op het einde van zijn advies de volgende vraag: «Het voorliggende

révision de l'article 41 ne vise quant à lui que les «matières d'intérêt communal et provincial». La question peut être posée de savoir quel sera l'impact de cette formulation sur les questions que la loi pourra soumettre à une consultation populaire provinciale ou communale.»

Qu'en sera-t-il si la loi inscrit une matière déterminée sur la liste des matières sur lesquelles une commune ou une province peut organiser une consultation populaire? S'agit-il alors, par définition, d'une «matière d'intérêt provincial ou communal»? ?

Un membre estime que le problème ne se pose pas s'il s'avère que les articles 117 et suivants de la nouvelle loi communale, auxquels renvoie la législation actuelle sur la consultation populaire communale, concernent des matières d'intérêt purement communal. Dans ce cas, le législateur n'a désigné que des matières d'intérêt communal, sur lesquelles une consultation populaire peut être organisée. Dans l'autre cas, au contraire, la disposition constitutionnelle projetée pose un problème.

Un autre membre constate que si la loi dispose qu'une consultation populaire communale ou provinciale peut être organisée concernant une matière déterminée, elle a qualifié cette matière comme étant respectivement d'intérêt communal ou d'intérêt provincial. En effet, c'est le législateur qui détermine ce qui est d'intérêt communal ou provincial. Dans la législation en vigueur relative à la consultation populaire, celle-ci est rendue possible tant sur des «matières d'intérêt communal» que sur des matières énumérées explicitement.

Un autre membre est d'avis qu'il s'agit ici d'une question plutôt théorique. Il ne voit pas pour quelles matières le souci du professeur Scholsem peut poser un problème. La législation en vigueur prévoit que ce sont les provinces et les communes qui prennent l'initiative d'organiser une consultation populaire, et énumère les matières sur lesquelles une consultation peut être organisée. Il souligne que le seul but de la modification de la Constitution est de rendre la consultation populaire obligatoire, si elle est demandée. Le texte approuvé par la Chambre ne pose pas de problèmes.

Un sénateur souligne que tout ce que la loi réserve aux communes n'est pas d'intérêt communal. La prudence est ici de mise. Il peut également s'agir d'obligations purement administratives, qui vont bien au-delà de l'intérêt de la commune. Il ne serait pas logique d'organiser à ce sujet des consultations populaires à l'échelon de la commune. Le risque existe que les communes interprètent de manière extensive la notion d'«intérêt communal» et veuillent organiser des

ontwerp tot herziening van artikel 41 heeft het alleen over «aangelegenheden van provinciaal of gemeentelijk belang». Men kan zich afvragen hoe dit concept in de praktijk zal worden gehanteerd om in de wet te bepalen over welke onderwerpen een provinciale of gemeentelijke volksraadpleging kan worden georganiseerd.»

Quid indien de wet een bepaalde materie opneemt in de lijst van aangelegenheden waarover een gemeente of een provincie een volksraadpleging kan organiseren? Gaat het dan per definitie om een aangelegenheid van provinciaal of gemeentelijk belang?

Een lid is van mening dat het probleem niet rijst, mocht blijken dat de artikelen 117 en volgende van de nieuwe gemeentewet, waar de huidige wetgeving op de gemeentelijke volksraadpleging naar verwijst, aangelegenheden van zuiver gemeentelijk belang zijn. In dat geval heeft de wetgever enkel aangelegenheden van gemeentelijk belang aangeduid, waarover een volksraadpleging kan worden georganiseerd. In het andere geval daarentegen, doet de ontworpen grondwestbepaling een probleem rijzen.

Een ander lid stelt dat, indien de wet bepaalt dat over een bepaalde aangelegenheid een gemeentelijke of provinciale volksraadpleging kan worden gehouden, de wet deze materie heeft gekwalificeerd als zijnde van gemeentelijk, respectievelijk van provinciaal belang. Het is immers de wetgever die bepaalt wat van gemeentelijk en provinciaal belang is. In de thans vigerende wetgeving met betrekking tot de volksraadpleging, wordt deze mogelijk gemaakt, zowel over «aangelegenheden van gemeentelijk belang» als over aangelegenheden die uitdrukkelijk worden opgesomd.

Volgens een ander lid gaat het hier om een veeleer theoretische vraag. Hij verklaart niet te begrijpen in welke aangelegenheden het streven van professor Scholsem tot moeilijkheden kan leiden. Volgens de geldende wetgeving nemen de provincies en de gemeenten het initiatief om een volksraadpleging te organiseren. Ook somt de wet de aangelegenheden op waarover een volksraadpleging gehouden kan worden. Spreker wijst erop dat de wijziging van de Grondwet er alleen naar streeft de volksraadpleging verplicht te maken op voorwaarde dat ze wordt aangevraagd. De door de Kamer aangenomen tekst roept geen problemen op.

Een senator wijst op het feit dat niet alles wat de wet opdraagt aan de gemeenten, ook van gemeentelijk belang is. Voorzichtigheid is hier geboden. Het kan ook gaan om puur administratieve verplichtingen, die het belang van de gemeente ver overschrijden. Het zou niet logisch zijn daarover volksraadplegingen te organiseren op het niveau van de gemeente. Het gevaar bestaat dat de gemeenten het begrip «gemeentelijk belang» extensief zullen interpreteren en over

consultations populaires à tout propos. Cela ne ferait qu'engendrer des frustrations.

Un membre renvoie aux travaux préparatoires de la Chambre des représentants, dans lesquelles l'on visait les matières qui relèvent des compétences communales: «La proposition de révision de l'article 41 de la Constitution vise à introduire dans notre loi fondamentale la consultation populaire aux niveaux provincial et communal. Les matières qui relèvent de ces niveaux de pouvoir se prêtent particulièrement bien à cette forme de démocratie directe»(1). C'est une interprétation qui est différente de ce qui est mis dans le texte du projet.

Un autre membre demande d'où vient l'expression «intérêt provincial ou communal». Il est d'avis que la notion «compétence communale» est plus claire.

Un commissaire répond que c'est là l'expression usuelle dans les textes de loi. Il s'agit d'une notion vague, qui a toutefois été toujours interprétée très strictement par la jurisprudence constante. L'intervenant signale que l'objet des travaux de la commission n'est pas de définir la notion d'«intérêt communal».

Un intervenant précédent partage cette opinion. Il propose de laisser le texte approuvé par la Chambre tel quel, sous condition que l'on précise que «l'intérêt communal ou provincial» soit interprété d'une façon limitative, c'est-à-dire ayant trait aux compétences communales ou provinciales.

Un membre se demande s'il y a lieu de supprimer, dans la législation actuelle relative à la consultation populaire, les matières qui relèvent des compétences communales mais pas de l'intérêt communal, par exemple les «mesures complémentaires relatives à la prostitution». La loi du 10 avril 1995 a inséré dans la nouvelle loi communale l'énumération d'une série de matières qui vont au-delà du simple intérêt communal.

Un sénateur remarque que, si la loi exécutant l'article 41 de la Constitution précise les matières sur lesquelles une consultation populaire peut être organisée, il s'agit d'une restriction de la notion «intérêt communal». Seulement dans une partie de l'intérêt communal, une consultation peut être organisée. Les articles 117 et suivants, qui ont été désignés dans la loi du 10 avril 1995, ne traitent pas des compétences communales, mais plutôt des méthodes de travail ou de l'organisation de la commune. Il propose de garder la notion «intérêt communal ou provincial» dans l'article 41.

(1) Doc. Chambre, n° 1177-3, 96/97, p. 3.

alles een volksraadpleging willen organiseren. Dit zou enkel maar frustraties creëren.

Een lid verwijst naar de parlementaire voorbereiding in de Kamer, waar men de aangelegenheden bedoelde waarvoor de gemeente bevoegd is: «Het voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet beoogt de invoering van volksraadplegingen op gemeentelijk en provinciaal vlak. De provinciale en gemeentelijke aangelegenheden lenen zich bijzonder goed tot deze vorm van directe democratie»(1). Die zienswijze wijkt af van de ontwerptekst.

Een ander lid vraagt waar de woorden «van gemeentelijk of provinciaal belang» vandaan komen. Volgens hem biedt het begrip «gemeentelijke bevoegdheid» meer klaarheid.

Een lid antwoordt dat dit de gebruikelijke uitdrukking is in wetteksten. Het gaat om een vaag begrip, dat door de vaste rechtspraak evenwel steeds zeer strikt werd geïnterpreteerd. Hij wijst op het feit dat de definitie van het begrip «gemeentelijk belang» niet het onderwerp is van de werkzaamheden van deze commissie.

Een vorige spreker verklaart het daarmee eens te zijn. Hij stelt voor niet te raken aan de tekst van de Kamer op voorwaarde evenwel dat men duidelijk stelt dat het begrip «gemeentelijk of provinciaal belang» beperkend wordt geïnterpreteerd, wat erop neerkomt te zeggen dat het verwijst naar gemeentelijke of provinciale bevoegdheden.

Een lid vraagt zich af of in de huidige wetgeving met betrekking tot de volksraadpleging, de aangelegenheden moeten worden geschrapt die wel betrekking hebben op gemeentelijke bevoegdheden, maar niet op het gemeentelijk belang, zoals bijvoorbeeld «de bijkomende regelen met betrekking tot de prostitutie». De wet van 10 april 1995 heeft in de nieuwe gemeentewet bepaalde aangelegenheden opgesomd die verder gaan dan het louter gemeentelijk belang.

Een senator merkt op dat wanneer de wet tot uitvoering van artikel 41 van de Grondwet bepaalt welke aangelegenheden in aanmerking komen voor een volksraadpleging, de inhoud van het begrip «gemeentelijk belang» beperkt wordt. Alleen voor een paar deelaspecten van het gemeentelijk belang kan er een volksraadpleging komen. De artikelen 117 en volgende, die opgesomd werden in de wet van 10 april 1995, handelen niet over de gemeentelijke bevoegdheden doch veeleer over de werkwijze in of de inrichting van de gemeente. Spreker stelt voor het begrip «gemeentelijk of provinciaal belang» in artikel 41 te behouden.

(1) Stuk Kamer, nr. 1177-3, 96/97, blz. 3.

Une loi qui imposait une consultation populaire dans des domaines qui ne sont pas d'intérêt communal serait contraire à la Constitution. Cela aurait également comme conséquence que, même dans le cas où 10 000 personnes demandent une consultation populaire sur une matière qui n'est pas d'intérêt communal, une commune ne serait pas obligée de l'organiser. Dans ce cas, la commune reste libre.

Un membre partage cette opinion et y ajoute que, si une commune organisait une consultation populaire sur un thème qui n'est pas d'intérêt communal, il y a toujours la possibilité de recours contre cette consultation selon le droit commun.

Un membre rappelle que c'est la loi et rien que la loi qui détermine quelles matières sont d'intérêts communal. Lorsqu'une matière déterminée peut, aux yeux de la loi, donner lieu à l'organisation d'une consultation populaire communale, cette matière est une matière d'intérêt communal. D'ailleurs, seule la commune peut, d'initiative ou à la demande d'un certain pourcentage de sa population, procéder à l'organisation d'une consultation populaire communale; la loi ne peut pas obliger une commune à organiser une consultation populaire.

La commission décide de demander des éclaircissements sur la portée exacte de la question soulevée par le professeur Scholsem dans son avis.

Le professeur Scholsem a précisé que son propos était d'attirer l'attention sur le fait que si l'article 41 proposé de la Constitution se limite aux «matières d'intérêt communal ou provincial», on limite automatiquement la portée de la loi qui met cette disposition à exécution (présentement la loi du 10 avril 1995). Il n'existe pas actuellement d'unanimité au sein de la doctrine sur la portée exacte des matières énumérées dans la loi du 10 avril 1995. Ce flou artistique subsistera une fois que la disposition constitutionnelle en projet aura été adoptée. Son souci est donc de définir dans la loi les matières pouvant donner lieu à l'organisation d'une consultation populaire à l'initiative soit de la commune ou de la province, soit de leurs habitants. Il va de soi qu'une consultation populaire ne peut être organisée par la loi elle-même.

Si une matière qui ne se rapporte pas directement à l'intérêt communal ou provincial (par exemple les conditions de travail d'un groupe de travailleurs) venait à figurer dans la loi, plusieurs scénarios seraient alors envisageables, selon le professeur Scholsem. Soit on considère qu'une telle loi viole la Constitution, laquelle violation ne peut cependant donner lieu à aucune sanction. Soit on considère qu'une telle matière est une matière d'intérêt communal ou pro-

En une wet die een volksraadpleging oplegt in aangelegenheden die niet tot het gemeentelijk belang behoren, zou tegen de Grondwet ingaan. Een ander gevolg zou zijn dat zelfs wanneer 10 000 personen een volksraadpleging aanvragen over een aangelegenheid die niet tot het gemeentelijk belang behoort, de betrokken gemeente die raadpleging niet zou moeten houden. In dat geval staat het de gemeente vrij dat al dan niet te doen.

Een lid verklaart het ermee eens te zijn en voegt eraan toe dat, indien de gemeente een volksraadpleging houdt over een aspect dat niet tot het gemeentelijk belang behoort, er nog altijd een mogelijkheid van beroep tegen die beslissing openstaat op basis van het gemeen recht.

Een lid herhaalt dat het de wet, en enkel de wet is die bepaalt wat van gemeentelijk belang is. Wanneer dus een bepaalde materie volgens de wet in aanmerking kan komen voor het organiseren van een gemeentelijke volksraadpleging, is deze aangelegenheid een zaak van gemeentelijk belang. Overigens kan enkel de gemeente zelf, op eigen initiatief of op initiatief van een bepaald percentage van de bevolking, overgaan tot het organiseren van een volksraadpleging; de wet zelf kan een gemeente niet verplichten om een volksraadpleging te organiseren.

De commissie besluit verduidelijking te vragen over de precieze draagwijdte van de vraag die door professor Scholsem werd opgeworpen in zijn advies.

Professor Scholsem heeft verduidelijkt dat het zijn bedoeling was de aandacht te vestigen op het feit dat, wanneer het ontworpen artikel 41 van de Grondwet zich beperkt tot «de aangelegenheden van provinciaal of gemeentelijk belang», men ook automatisch de draagwijdte beperkt van de wet die de uitvoering van deze bepaling verzekert (thans de wet van 10 april 1995). Op dit ogenblik bestaat in de rechtsleer immers onduidelijkheid over de exacte draagwijdte van de materies die in de wet van 10 april 1995 worden opgesomd. Deze onduidelijkheid zal blijven bestaan wanneer de ontworpen grondwetsbepaling wordt aangenomen. Zijn bezorgdheid heeft dus betrekking op de omschrijving, in de wet, van de aangelegenheden waarover een volksraadpleging kan worden gehouden op initiatief van de gemeente of provincie, of van de inwoners. Vanzelfsprekend kan een volksraadpleging niet door de wet zelf worden georganiseerd.

Wanneer in de wet een aangelegenheid zou worden opgenomen, die niet onmiddellijk betrekking heeft op «het gemeentelijk of provinciaal belang» (bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden van een bepaalde groep van werknemers), staan, volgens professor Scholsem, verschillende mogelijkheden open. Ofwel beschouwt men een dergelijke wet als strijdig met de Grondwet; hierop is evenwel geen sanctie mogelijk. Ofwel beschouwt men een dergelijke aangelegenheid

vincial, dès lors que le législateur catalogue cette matière comme telle en la faisant figurer dans la loi.

Si une commune ou une province organise une consultation populaire sur une matière dont le caractère d'intérêt provincial ou communal est contesté, le professeur Scholsem estime que l'autorité de tutelle doit apprécier l'opportunité d'intervenir dans le cadre de la tutelle administrative sur les provinces et les communes.

6. Discussion sur le fond

Un sénateur ne cache pas qu'au fond, il n'est pas convaincu de l'utilité d'une consultation populaire. Cela porte atteinte à l'autonomie communale et rend la vie plus compliquée pour les conseils communaux. Les conseillers communaux veulent prendre des décisions d'une façon facile, sans avoir trop de consultations préalables. Il remarque que la loi pourra abaisser les seuils de consultation, jusqu'au 5% ou 1%. Dans ce cas-là, l'autonomie communale est détruite. Tout ce qui limite ce danger est utile.

Un membre remarque que beaucoup de membres du pouvoir législatif sont des bourgmestres. Les seuils ne seront pas trop abaissés.

Un autre membre insiste sur le fait que des consultations populaires communales sont organisées par les communes, tandis que les consultations provinciales sont organisées par les provinces. Le texte en projet de la Constitution reste muet sur ce point.

Un intervenant précédent se rallie à cette opinion. Le texte devrait être explicite sur ce point. Il renvoie à l'article 39bis en projet sur les consultations populaires au niveau des régions (1), dans lequel est proposé que les conditions d'application de cette consultation seront déterminées par les régions mêmes. Il préfère une formulation similaire pour les consultations populaires au niveau des communes. Le texte actuel dit que les modalités et l'organisation de la consultation populaire sont réglées par la loi, tandis qu'en réalité, l'organisation d'une consultation populaire est réglée par la commune. Il préfère inscrire dans la Constitution que l'organisation d'une consultation populaire est réglée par le pouvoir concerné.

De plus, il est souhaitable d'inscrire la disposition sur les consultations populaires comme un deuxième alinéa — ou comme un deuxième paragraphe, comme le propose le professeur Alen — de l'article 41 de la Constitution, et de ne pas le mettre à la fin, comme le propose le texte, approuvé par la Chambre des repré-

als van «provinciaal of gemeentelijk belang» aangezien de wetgever deze materie als dusdanig catalogueert, door haar op te nemen in de wet.

Houdt een gemeente of een provincie een volksraadpleging over een aangelegenheid, waarvan het karakter van «provinciaal of gemeentelijk belang» wordt gecontesteerd, dan moet de toezichhoudende overheid oordelen of zij al dan niet moet optreden in het kader van het administratief toezicht op de provincies en de gemeenten, aldus professor Scholsem.

6. Bespreking ten gronde

Een senator wijst erop dat hij er fundamenteel niet van overtuigd is dat een volksraadpleging ook maar enig nut heeft. Ze is een aanfluiting van de gemeentelijke autonomie en maakt de zaken voor de gemeenteraden alleen maar ingewikkelder. De gemeenteraadsleden willen vlot tot beslissingen komen zonder dat daar al te veel raadplegingen aan voorafgaan. Spreker merkt op dat de wet de drempel voor het houden van een volksraadpleging kan verlagen tot 5% of 1%. In dat geval blijft er van de gemeentelijke autonomie niets meer over. Alle middelen die dat gevaar kunnen bezweren, komen van pas.

Een lid merkt op dat heel wat leden van de wetgevende macht burgemeester zijn. De drempels zullen niet te veel verlaagd worden.

Een ander lid onderstreept dat gemeentelijke volksraadplegingen georganiseerd worden door de gemeenten en dat provinciale volksraadplegingen door de provincies worden georganiseerd. De ontwerp-tekst van de Grondwet rept daarover met geen woord.

Een vorige spreker verklaart het daarmee eens te zijn. Op dat punt moet men meer klaarheid brengen in de tekst. Hij verwijst naar het ontworpen artikel 39bis over de volksraadplegingen bij de gewesten (1), dat voorstelt dat de gewesten zelf de toepassingsvoorwaarden van die raadpleging bepalen. Hij verkiest dat er een gelijklopende formulering komt voor de volksraadplegingen bij de gemeenten. De huidige tekst bepaalt dat de wet de nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging regelt. In feite is het zo dat de gemeente daarvoor zorgt. Hij verkiest in de Grondwet te laten opnemen dat de organisatie van een volksraadpleging wordt geregeld door de betrokken overheid.

Daar komt nog bij dat het aanbeveling verdient het bepaalde over de volksraadpleging op te nemen in de vorm van een tweede lid of een tweede paragraaf, naar het voorstel van professor Alen, van artikel 41 van de Grondwet en ze niet toe te voegen aan het slot van dat artikel zoals de door de Kamer aangenomen

(1) Doc. Sénat, n° 1-1069, 1997-1998.

(1) Stuk Senaat, nr. 1-1069, 1997-1998.

sentants. Il s'agit également d'un élément général, comme le premier alinéa, tandis que l'actuel deuxième alinéa porte sur les organes intracommunaux.

Un sénateur est d'avis qu'il s'agit ici d'inscrire dans la Constitution les délimitations pour éviter une extension des restrictions des pouvoirs communaux.

Il est important de souligner que, lorsqu'une consultation populaire est demandée par les habitants, elle sera organisée par le pouvoir concerné, c'est-à-dire par une commune ou par une province. Lorsqu'une commune ou une province refuse d'organiser une consultation populaire, bien qu'il y ait une demande recevable, les règles de droit commun en matière de tutelle administrative s'appliquent. Éventuellement, la région peut envoyer un commissaire de gouvernement ou peut se substituer à la commune.

Cependant, il est exclu qu'une région prenne l'initiative d'organiser une consultation populaire sur des matières d'intérêt communal ou provincial contre l'avis de la commune ou la province concernée.

Contrairement à l'opinion d'un intervenant précédent, puisque la commission s'accorde sur ce point, le membre est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'explicitier ces éléments dans le texte même de la Constitution. Cependant, il ne s'opposera pas à un tel amendement.

Un autre membre se rallie à cette opinion.

M. Nothomb répète que, selon lui, il vaut mieux expliciter ces éléments dans le texte même de la Constitution, afin de le rendre plus clair. Il dépose un amendement (doc. Sénat, 1998-1999, n° 1-1068/2, amendement n° 1), libellé comme suit :

« Article unique

Remplacer l'article unique par la disposition suivante :

« Article unique. — L'article 41 de la Constitution est complété par l'alinéa suivant :

« Les matières d'intérêt exclusivement communal ou provincial peuvent être soumises à une consultation populaire par la commune, l'organe territorial intracommunal ou la province concernée selon les modalités fixées par la loi. »

Il explique que cet amendement a un triple objectif : il s'agit d'abord de préciser clairement que les consultations populaires ne peuvent être organisées que dans les matières d'intérêt exclusivement communal ou provincial, et non dans les matières déconcentrées, c'est-à-dire les matières dont les communes et provinces sont chargées par une autre autorité.

tekst voorstelt. Het gaat eveneens om een algemeen onderdeel, zoals in het eerste lid, terwijl het huidige tweede lid over de binnengemeentelijke organen handelt.

Volgens een senator behoort men in de Grondwet een aantal beperkingen in te bouwen om te voorkomen dat de gemeentelijke bevoegdheden niet nog meer worden beknot.

Belangrijk is erop te wijzen dat, wanneer er op verzoek van de inwoners een volksraadpleging komt, deze door de betrokken overheid wordt georganiseerd, dat wil zeggen door de gemeente of door de provincie. Weigert de gemeente of de provincie daartoe over te gaan ofschoon er een ontvankelijk verzoek bestaat, dan krijgen de regels van het gemeen recht inzake het administratief toezicht toepassing. In voorkomend geval kan het gewest een regeringscommissaris sturen of de plaats innemen van de gemeente.

Het is evenwel uitgesloten dat een gewest het initiatief neemt om een volksraadpleging te houden over aangelegenheden van gemeentelijk of provinciaal belang wanneer de betrokken gemeente of provincie daarmee niet akkoord gaat.

Het lid verklaart het niet eens te kunnen zijn met de zienswijze van een vorige spreker, waar ook de commissie het mee eens is. Volgens hem hoeft men die aspecten in de tekst zelf van de Grondwet niet toe te lichten. Hij zegt evenwel zich niet te zullen verzetten tegen een dergelijk amendement.

Een ander lid verklaart het met hem eens te zijn.

De heer Nothomb herhaalt dat men die aspecten het best wel in de Grondwet kan toelichten om de tekst te verduidelijken. Hij dient een amendement in luidende (Stuk Senaat, nr. 1-1068/2, 1998-1999, amendement nr. 1) :

« Enig artikel

Het enig artikel vervangen als volgt :

« Enig artikel. — Artikel 41 van de Grondwet wordt aangevuld met het volgende lid :

« Over de aangelegenheden van zuiver gemeentelijk of provinciaal belang kan door de gemeente, het binnengemeentelijk territoriaal orgaan of de betrokken provincie een volksraadpleging worden gehouden op de bij de wet vastgestelde wijze. »

Volgens de indiener streeft dit amendement een drievoudig oogmerk na : in de eerste plaats moet duidelijk worden bepaald dat er alleen over aangelegenheden van zuiver gemeentelijk of provinciaal belang volksraadplegingen kunnen worden gehouden en niet over gedeconcentreerde aangelegenheden, dat wil zeggen aangelegenheden waarmee gemeenten en provincies door een andere overheid worden belast.

Il s'agit ensuite de confirmer que les consultations populaires doivent être organisées par les autorités locales et non par d'autres collectivités.

Enfin, il s'agit de préciser que les organes territoriaux intracommunaux peuvent organiser des consultations populaires.

L'intervenant précédent répète qu'il préfère que le souci, exprimé dans l'amendement, soit repris dans le rapport de la commission. Il renvoie au texte du projet de loi sur la consultation populaire organisée par une commune ou par une province, approuvé par la commission des Affaires administratives et de l'Intérieur, qui exclut toute ambiguïté sur ce point. Le texte de l'article 41 en projet, comme il est rédigé actuellement, et le texte de l'article 39bis en projet montrent que la région doit s'occuper des affaires régionales, et que les provinces et les communes ne peuvent organiser des consultations populaires que sur des matières d'intérêt provincial ou communal. De plus, le texte de l'amendement rend possible l'organisation d'une consultation populaire par une province sur une matière d'intérêt communal.

Un sénateur se rallie à ce point de vue. L'amendement n'est pas indispensable pour que les principes, sur lesquels la commission s'accorde, soient respectés. L'amendement causerait seulement une « navette » entre le Sénat et la Chambre des représentants. De plus, si la Chambre rejetait l'amendement, elle réduisait la capacité d'interprétation du texte, avec un effet inverse.

L'auteur de l'amendement répond que la critique, que le texte de l'amendement ouvre la possibilité pour une province d'organiser des consultations populaires sur des matières communales, vaut également pour le texte de l'article 41, comme approuvé par la Chambre.

L'intervenant précédent réplique que l'amendement ne remédie pas à cet inconvénient, et qu'il est donc inutile.

L'auteur de l'amendement estime que des juristes liront, dans le futur, le texte de la Constitution et, pour autant que le texte est clair, ne consulteront pas les travaux préparatoires. Il faut donc rédiger dès le début une disposition claire, au lieu d'approuver un texte qui laisse une marge d'interprétation.

De plus, l'argument, que l'on obtiendra un résultat inverse, si la Chambre ne suivait pas le Sénat, est un argument dangereux pour le Sénat lui-même. Cela impliquerait que le Sénat est toujours obligé de suivre la Chambre des représentants. En matière de droit constitutionnel, le Sénat a une mission égale que celle de la Chambre.

Un membre observe que la disposition constitutionnelle en projet n'est nécessaire que pour permettre

Voorts behoort er duidelijk te worden gesteld dat alleen plaatselijke overheden en geen andere instellingen volksraadplegingen kunnen houden.

Tot slot dient de tekst duidelijk te bepalen dat ook binnengemeentelijke territoriale organen volksraadplegingen kunnen houden.

De vorige spreker herhaalt te verkiezen dat de bedoeling van het amendement wordt opgenomen in het commissieverslag. Hij verwijst naar de tekst van het wetsontwerp op de volksraadpleging georganiseerd door een gemeente of een provincie zoals de commissie voor de Administratieve en de Binnenlandse Aangelegenheden die heeft goedgekeurd en die op dat punt elke dubbelzinnigheid uitsluit. Uit de huidige lezing van het ontworpen artikel 41 en van het ontworpen artikel 39bis blijkt dat het gewest zich moet inlaten met gewestelijke aangelegenheden en dat de provincies en de gemeenten alleen over aangelegenheden van provinciaal of gemeentelijk belang volksraadplegingen kunnen houden. Daar komt nog bij dat het amendement de mogelijkheid biedt dat een provincie een volksraadpleging organiseert over een aangelegenheid van gemeentelijk belang.

Een senator verklaart het daarmee eens te zijn. Het amendement is niet onontbeerlijk om de beginselen waarover de commissie het eens is, te doen naleven. Het amendement zou er alleen kunnen toe leiden dat de tekst over en weer gaat tussen Kamer en Senaat. Gesteld bovendien dat de Kamer het amendement verwerpt, dan zou zij de mogelijkheid om de tekst te interpreteren beperken, met een averechts effect.

De indiener van het amendement antwoordt dat de kritiek als zou het amendement de provincie de mogelijkheid bieden volksraadplegingen te organiseren over gemeentelijke aangelegenheden, eveneens van toepassing is op artikel 41 zoals geodgerkeurd door de Kamer.

De vorige spreker brengt hiertegen in dat het amendement dit nadeel niet wegwerkt en dus van geen nut is.

De indiener van het amendement gaat ervan uit dat juristen in de toekomst de tekst van de Grondwet zullen lezen en indien die duidelijk genoeg is, de parlementaire voorbereiding niet hoeven in te kijken. Het verdient dus aanbeveling vanaf het begin een duidelijke bepaling op te stellen in plaats van een tekst goed te keuren die mogelijkheden tot interpretatie biedt.

Daar komt nog bij dat het argument als zou men het tegengesteld effect bereiken wanneer de Kamer de tekst van de Senaat niet overneemt, gevaren inhoudt voor de Senaat zelf. Dat betekent dat de Senaat in alle omstandigheden verplicht is de Kamer slaafs te volgen. Nu hebben Kamer en Senaat in grondwettelijke aangelegenheden een gelijkwaardige opdracht.

Een lid merkt op dat de ontworpen grondwetsbepaling enkel nodig is om de wil van de meerderheid

de traduire dans les faits la volonté de la majorité, c'est-à-dire qu'une commune ou une province est tenue d'organiser une consultation populaire lorsqu'un certain pourcentage de sa population en fait la demande. Le texte de l'amendement n'impose pas davantage cette obligation. L'amendement ne répond donc pas à l'objection formulée. Le texte doit être adapté de manière à ce que l'obligation incombant à la commune soit effectivement inscrite dans la loi.

L'auteur de l'amendement répond que le texte, approuvé par la Chambre, reste muet sur l'obligation d'une commune d'organiser une consultation populaire, mais autorise la loi de fixer les modalités. C'est la loi qui rend obligatoire d'organiser une consultation populaire. L'amendement ne change rien à cette autorisation.

7. Votes

L'amendement n° 1, qui remplace l'article unique, est adopté par 2 voix contre 1 et 5 abstentions. Il se substitue donc au texte proposé.

Ce vote rend caduque la proposition de révision de l'article 41 de la Constitution de MM. Jan Loones et consorts (doc. Sénat, n° 1-595/1).

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

Le rapporteur,
Claude DESMEDT.

Le président,
Frank SWAELEN.

mogelijk te maken, zijnde dat een gemeente of een provincie verplicht is een volksraadpleging te organiseren wanneer een bepaald percentage van de bevolking dat vraagt. De tekst van het amendement legt die verplichting evenmin op. Het amendement lost het bezwaar dus niet op. De tekst moet zo worden aangepast dat de verplichting voor de gemeente daadwerkelijk in de wet wordt opgenomen.

De indiener van het amendement antwoordt dat de door de Kamer goedgekeurde tekst niet rept over de verplichting van de gemeente een volksraadpleging te houden, doch de wetgever de kans biedt de nadere regels uit te werken. Het amendement raakt daaraan niet.

7. Stemmingen

Het amendement nr. 1, dat het enig artikel vervangt, wordt aangenomen met 2 stemmen tegen 1 stem bij 5 onthoudingen. Het komt dan ook in de plaats van de voorgestelde tekst.

Als gevolg van de stemming vervalt het voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet van de heer Jan Loones c.s. (Stuk Senaat, nr. 1-595/1).

Dit verslag is eenparig aangenomen door de 8 aanwezige leden.

De rapporteur,
Claude DESMEDT.

De voorzitter,
Frank SWAELEN.

ANNEXE 1

Avis sur la nécessité de réviser l'article 41 de la Constitution en vue de permettre certaines modifications à la législation sur la consultation populaire communale et provinciale

A. ALEN

professeur ordinaire de droit constitutionnel à KULeuven

La commission des Affaires institutionnelles du Sénat pose la question de savoir si la modification envisagée de la législation relative à la consultation populaire communale et provinciale passe nécessairement par la révision de l'article 41 de la Constitution. Elle demande subsidiairement si, dans l'hypothèse où la révision ne serait pas nécessaire, elle pourrait néanmoins s'avérer utile.

*
* *

I. Les principes constitutionnels en matière de consultation populaire communale et provinciale dans les avis de la section de législation du Conseil d'État

1. Conformément à la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État en matière d'avis, le recours à la consultation des habitants par l'administration communale ou provinciale est possible en vertu du pouvoir conféré par la Constitution au conseil communal ou provincial de régler tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial, sans même qu'il soit nécessaire de légiférer à cet effet (1).

2. Toutefois, selon l'avis de base rendu par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État le 15 mai 1985, il y a lieu d'observer à cet égard les restrictions suivantes (2):

1° Seul le conseil communal ou provincial, compétent pour régler tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial en vertu des articles 41, alinéa 1^{er}, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, peut décider librement d'organiser une consultation populaire (3).

2° Les questions ne peuvent se rapporter qu'à des objets de la compétence du conseil communal ou provincial.

(1) Voir également Conseil d'État, Van Aelst et De Berlangere, n° 30.003, 5 mai 1988; Motte, n° 30.004, 5 mai 1988, *Tijdschrift voor gemeenterecht*, 1989, p. 115, avec note de A. Vandendriessche: «il résulte de ces dispositions constitutionnelles (les anciens articles 31 et 108) que le pouvoir législatif peut interdire aux communes d'avoir recours à certaines mesures d'enquête; mais il n'existe aucune disposition légale interdisant la consultation de la population locale à l'initiative du conseil communal» (traduction).

(2) Conseil d'État, section législation, assemblée générale, avis du 15 mai 1985, doc. Chambre, n° 783-2, 84/85, en particulier p. 21.

(3) Voir néanmoins l'avant-projet de loi relative à la consultation populaire communale, qui prévoyait également la possibilité pour le collège des bourgmestres et échevins de consulter les électeurs sans que le conseil communal doive en délibérer au préalable, sur lequel la section de législation du Conseil d'État n'a émis que des objections qui n'étaient pas d'ordre constitutionnel: Conseil d'État, section de législation, deuxième chambre, avis du 24 février 1995, doc. Sénat, n° 1338/1, 1994-1995, p. 19.

BIJLAGE 1

Advies over de noodzaak om artikel 41 van de Grondwet te herzien teneinde de wetgeving over de provinciale en gemeentelijke volksraadpleging te kunnen wijzigen

A. ALEN

gewoon hoogleraar staatsrecht aan de KULeuven

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat stelt de vraag of de herziening van artikel 41 van de Grondwet noodzakelijk is om de voorgenomen wijziging van de wetgeving op de gemeentelijke en de provinciale volksraadpleging door te voeren. In bijkomende orde stelt zij de vraag of, indien de herziening niet noodzakelijk zou zijn, zij dan misschien toch wel nuttig is.

*
* *

I. De grondwettelijke beginselen inzake de gemeentelijke en de provinciale volksraadpleging overeenkomstig de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State

1. Overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State is een raadpleging van de inwoners door het gemeente- of provinciebestuur mogelijk op grond van de door de Grondwet aan de gemeente- of provincieraad opgedragen bevoegdheid om alles te regelen wat van gemeentelijk of provinciaal belang is, zonder dat hiervoor zelfs een wet nodig is (1).

2. Daartoe dienen evenwel, volgens het basisadvies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 15 mei 1985, de volgende beperkingen in acht te worden genomen (2):

1° Alleen de gemeente- of provincieraad, bevoegd om krachtens de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet alles te regelen wat van gemeentelijk of provinciaal belang is, kan vrij beslissen een volksraadpleging te organiseren (3).

2° De vragen mogen enkel betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeente- of provincieraad bevoegd is.

(1) Zie eveneens Raad van State, Van Aelst en De Berlangere, nr. 30.003, 5 mei 1988; Motte, nr. 30.004, 5 mei 1988, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 1989, blz. 115, met noot van A. Vandendriessche: «uit die grondwetsbepalingen (de vroegere artikelen 31 en 108) volgt dat de wetgevende macht het treffen van bepaalde onderzoeksmaatregelen aan de gemeenteraad kan ontzeggen; maar er bestaat geen wetsbepaling die het raadplegen van de plaatselijke bevolking op initiatief van de gemeenteraad verbiedt».

(2) Raad van State, afdeling wetgeving, algemene vergadering, advies van 15 mei 1985, Stuk Kamer, nr. 783-2, 84/85, inzonderheid blz. 21.

(3) Zie nochtans het voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, dat eveneens voorzag in de mogelijkheid voor het college van burgemeester en schepenen om de kiezers te raadplegen zonder dat de gemeenteraad daarvoor vooraf hoefde te beraadslagen en waaromtrent de afdeling wetgeving van de Raad van State slechts andere dan grondwettigheidsbezwaren opperde: Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, advies van 24 februari 1995, Stuk Senaat, nr. 1338/1, 1994-1995, blz. 19.

3° La réponse des habitants ne peut lier l'autorité communale ou provinciale. Sinon, il s'agirait d'un référendum de décision, ce qui nécessiterait une révision de la Constitution(1).

S'agissant de la consultation des habitants par le conseil communal, le Conseil d'État ajoute encore ce qui suit: «Même dans ces limites, cette pratique ne peut être considérée comme compatible avec la Constitution et avec le caractère représentatif des institutions communales qu'à la condition que la consultation des habitants ne tende pas à faire trancher par ceux-ci une question qui relève de la politique communale, c'est-à-dire de l'appréciation de ce qui est opportun du point de vue de l'intérêt communal. Par contre, il n'existe pas d'objection à ce que le conseil communal s'informe de certaines préoccupations, de certaines aspirations ou de certains goûts des habitants de la commune(2).»

3. L'avis de base du Conseil d'État visé au point 2 a par la suite été confirmé et complété sur plusieurs points par des avis ultérieurs de la section de législation du Conseil d'État.

Ainsi le Conseil d'État a-t-il admis, à juste titre, que les étrangers peuvent, sans que soit enfreint l'article 8 de la Constitution, participer aux consultations populaires communales, puisqu'elles ne sont en rien liées à l'élection de mandataires politiques(3).

Plus important pour la question qui nous est soumise est un autre avis de la section de législation du Conseil d'État résumant les «conclusions» de l'avis de base visé au point 2. Ces «conclusions» sont identiques à celles déjà mentionnées ci-dessus, si ce n'est qu'y figure aussi littéralement ce qui suit: «le conseil communal ne peut jamais être tenu d'organiser un référendum d'avis. Il doit en avoir l'initiative(4)». Comme les propositions de loi en question ne laissaient pas au conseil communal l'initiative de consulter les habitants, mais imposaient à la commune d'organiser une consultation lorsque celle-ci serait demandée par un certain pourcentage des habitants ou des citoyens, elles ont été jugées contraires aux articles 34 et 108 (actuellement 41 et 162) de la Constitution(5).

Ce dernier avis peut se fonder avec raison sur l'avis de base mentionné au point 2, qui a estimé une proposition de loi non conforme à la Constitution «parce qu'elle (...) prévoyait même qu'un nombre réduit d'électeurs (...) pourrait exiger l'organisation d'un référendum d'avis(6)». On retrouve encore la même objection constitutionnelle dans un autre avis rendu par le Conseil d'État sur une proposition de loi, parce qu'elle ne réservait pas aux autorités communales l'initiative de la consultation des habitants; il n'en irait autrement que si le conseil communal restait maître de l'ordre de ses travaux(7).

Selon ces avis passablement concordants de la section de législation du Conseil d'État, si on ne veut ne pas enfreindre la Constitution, on ne peut jamais obliger le conseil communal à

3° Het antwoord van de inwoners mag het gemeente- of provinciebestuur niet binden. Anders zou het gaan om een beslissingsreferendum, waarvoor een herziening van de Grondwet is vereist(1).

De Raad van State voegt er met betrekking tot de raadpleging van de inwoners door de gemeenteraad nog het volgende aan toe: «Zelfs binnen deze grenzen, kan die praktijk alleen dan bestaanbaar met de Grondwet en met het representatief karakter van de gemeentelijke instellingen worden geacht als de raadpleging van de inwoners er niet toe strekt hen een kwestie te laten beslechten die behoort tot het gemeentelijk beleid, namelijk tot de beoordeling van hetgeen opportuun is uit het oogpunt van het gemeentelijk belang. (...) Er is daarentegen geen bezwaar dat de gemeenteraad zich op de hoogte stelt van bepaalde bekommernissen, verlangens of smaken van de inwoners van de gemeente, (...)»(2).

3. Het in nr. 2 vermelde basisadvies van de Raad van State is daarna door latere adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State zowel bevestigd als op bepaalde punten aangevuld.

Zo werd terecht door de Raad van State aangenomen dat vreemdelingen, zonder dat artikel 8 van de Grondwet wordt geschonden, kunnen deelnemen aan gemeentelijke volksraadplegingen, die immers niets uitstaande hebben met de verkiezing van politieke gezagsdragers(3).

Van meer belang voor de ons voorgelegde vraag is een ander advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, dat de «conclusies» van het in nr. 2 vermelde basisadvies samenvat. Deze «conclusies» zijn dezelfde als die welke hiervoren reeds zijn vermeld, met dien verstande dat hierin ook letterlijk het volgende wordt gesteld: «dat de gemeenteraad nooit verplicht kan worden een adviserend referendum te organiseren: hij moet zelf het initiatief daartoe nemen(4)». Omdat de desbetreffende wetsvoorstellen het initiatief om de inwoners te raadplegen niet aan de gemeenteraad overlieten, maar voorzagen in de verplichting voor de gemeente om een raadpleging te houden, wanneer om die raadpleging wordt verzocht door een percentage van de inwoners of van de burgers, werden zij in strijd geacht met de artikelen 34 en 108 (thans de artikelen 41 en 162) van de Grondwet(5).

Dit laatste advies kan terecht steunen op het in nr. 2 vermelde basisadvies, dat een wetsvoorstel niet in overeenstemming met de Grondwet achtte, «want het (...) bepaalt zelfs dat een beperkt aantal kiezers (...) kan eisen dat een adviserend referendum wordt gehouden(6)». Hetzelfde grondwettigheidsbezwaar vindt men nog in een ander advies van de Raad van State over een voorstel van wet, omdat dit het initiatief tot raadpleging van de inwoners niet uitsluitend aan de gemeentelijke overheid toekent; het zou slechts anders zijn wanneer de gemeenteraad meester blijft over de regeling van zijn werkzaamheden(7).

Volgens deze vrije eensluidende adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State kan, om in overeenstemming te zijn met de Grondwet, de gemeenteraad nooit verplicht worden

(1) Conseil d'État, section législation, assemblée générale, avis cité du 15 mai 1985, pp. 10-11; dans le même sens, Conseil d'État, section législation, deuxième chambre, avis du 6 mai 1986, doc. Chambre, n° 177-3, 85/86.

(2) Conseil d'État, section législation, assemblée générale, avis cité du 15 mai 1985, p. 21.

(3) Conseil d'État, section législation, deuxième chambre, avis du 6 mars 1991, doc. Sénat, n° 701/4, 1988-1989.

(4) Conseil d'État, section législation, deuxième chambre, avis du 4 avril 1990, doc. Sénat, n° 311/2, SE 1988, p. 3.

(5) *Ibidem*, pp. 5 et 7.

(6) Conseil d'État, section législation, assemblée générale, avis cité du 15 mai 1985, p. 21.

(7) Conseil d'État, section législation, deuxième chambre, avis du 6 mai 1986, doc. Chambre, n° 177-3, 85/86, pp. 2 et 3.

(1) Raad van State, afdeling wetgeving, algemene vergadering, aangehaald advies van 15 mei 1985, blz. 10-11; in dezelfde zin Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, advies van 6 mei 1986, Stuk Kamer, nr. 177-3, 85/86.

(2) Raad van State, afdeling wetgeving, algemene vergadering, aangehaald advies van 15 mei 1985, blz. 21.

(3) Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, advies van 6 maart 1991, Stuk Senaat, nr. 701/4, 1988-1989.

(4) Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, advies van 4 april 1990, Stuk Senaat, nr. 311/2, BZ 1988, blz. 2.

(5) *Ibidem*, blz. 4 en 6.

(6) Raad van State, afdeling wetgeving, algemene vergadering, aangehaald advies van 15 mei 1985, blz. 21.

(7) Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, advies van 6 mei 1986, Stuk Kamer, nr. 177-3, 85/86, blz. 2 en 3.

organiser une consultation populaire, et l'initiative d'organiser pareille consultation ne peut émaner d'un nombre limité d'électeurs ou d'habitants que si le conseil communal a le dernier mot à cet égard(1).

II. Les lois sur les consultations populaires communales et provinciales

4. Jusqu'à présent, il n'a été question que des avis de la section de législation du Conseil d'État. Mais les avis de cette haute juridiction, si prestigieux soient-ils, n'ont pas de valeur contraignante.

In casu, il s'avère que quand il a créé la consultation populaire communale(2) et provinciale(3), le législateur a suivi exactement les avis de la section de législation du Conseil d'État. Dans ses avis relatifs aux initiatives législatives qui ont abouti à la législation précitée, la section de législation du Conseil d'État se réfère d'ailleurs à l'avis de base mentionné au point 2 pour indiquer les limites dans lesquelles on peut instituer et organiser une consultation populaire au niveau communal et provincial sans enfreindre la Constitution(4).

5. En ce qui concerne l'initiative d'organiser une consultation populaire également, il s'avère que le législateur a tenu à suivre les avis constants de la section de législation du Conseil d'État — tels que résumés *in fine* du point 3.

Cette volonté transparait dans les différentes phases des travaux parlementaires(5).

À propos de l'avant-projet de loi relatif à la consultation populaire communale, la section de législation du Conseil d'État a fait observer que l'exposé des motifs relatif à l'article 324 en projet de la nouvelle loi communale était une règle fondamentale «en ce sens qu'elle donne une sorte de pouvoir du dernier mot au conseil communal par rapport à une demande d'organisation d'une consultation populaire»(6). Par la suite, on a consacré expressément ce commentaire dans le texte de l'article 324 en projet(7), devenu finalement l'article 324 de la nouvelle loi communale.

L'exposé des motifs du projet de loi relatif à la consultation populaire communale est clair: «Le conseil communal ou le collègue des bourgmestre et échevins n'est toutefois pas lié par l'initiative populaire. Cela signifie que la décision finale sur l'organisation ou non de la consultation est de la compétence exclusive du conseil communal (...)»(8)

(1) Il en va de même, *mutatis mutandis*, pour les consultations populaires provinciales. Voir Conseil d'État, section de législation, deuxième Chambre, avis du 15 juillet 1996, doc. Sénat, n° 1-236/8, 1995-1996, p. 28: «Ces limites peuvent être transposées à la consultation populaire provinciale.»

(2) Articles 318 à 329 de la nouvelle loi communale, insérés par la loi du 10 avril 1995.

(3) Articles 140-1 à 140-12 de la loi provinciale, insérés par la loi du 25 juin 1997.

(4) Conseil d'État, section de législation, deuxième chambre, avis du 24 février 1995, doc. Sénat, 1994-1995, n° 1338/1, p. 17, et du 15 juillet 1996, doc. Sénat, n° 1-236/8, 1995/1996, pp. 27-28.

(5) Le fait que tel est moins le cas pour la consultation populaire provinciale est sans doute dû au fait que les dispositions la concernant étaient pratiquement calquées sur celles de la consultation populaire communale: voir la justification de l'amendement qui a abouti à la législation concernant la consultation populaire provinciale, doc. Sénat, n° 1-236/3, 1995-1996, p. 23. En tout cas, «le conseil provincial doit néanmoins conserver le dernier mot en ce qui concerne l'organisation de la consultation populaire»: doc. Chambre, n° 935-8, 96/97, p. 13.

(6) Conseil d'État, section de législation, deuxième chambre, avis du 24 février 1995, doc. Sénat, n° 1338/1, 1994-1995, pp. 22-23.

(7) *Ibidem*, pp. 12.

(8) *Ibidem*, pp. 2-3.

een volksraadpleging te organiseren en kan een initiatief tot het houden van een volksraadpleging slechts uitgaan van een beperkt aantal kiezers of inwoners, wanneer de gemeenteraad hierover het laatste woord heeft(1).

II. De wetten op de gemeentelijke en de provinciale volksraadpleging

4. Tot zover ging het over de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State. De adviezen van dit hoge rechtscollege, hoe gezagsvol ze ook mogen zijn, hebben evenwel bindende waarde.

In casu blijkt dat de wetgever, bij het invoeren van de gemeentelijke(2) en de provinciale(3) volksraadpleging, nauwgezet de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gevolgd. In haar adviezen over de wetgevende initiatieven die tot voornoemde wetgeving hebben geleid, refereert de afdeling wetgeving van de Raad van State overigens naar het in nr. 2 vermelde basisadvies om de grenzen aan te geven waarbinnen een volksraadpleging op gemeentelijk en provinciaal niveau kan worden ingesteld en georganiseerd, zonder de Grondwet te schenden(4).

5. Ook wat het initiatief tot het houden van een volksraadpleging betreft, blijkt dat de wetgever de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State — zoals samengevat in nr. 3 *in fine* — heeft willen volgen.

Zulks komt tot uiting in de onderscheiden fasen van de parlementaire behandeling(5).

Bij het voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging merkte de afdeling wetgeving van de Raad van State op dat de memorie van toelichting bij het ontworpen artikel 324 van de nieuwe gemeentewet een voorschrift van essentieel belang was, «in die zin dat het de gemeenteraad in zekere zin bevoegd maakt om het laatste woord te hebben over een verzoek tot het houden van een volksraadpleging»(6). Nadien werd de toelichting uitdrukkelijk opgenomen in de tekst zelf van het ontworpen artikel 324(7), dat uiteindelijk artikel 324 van de nieuwe gemeentewet is geworden.

De memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging is duidelijk: «Het volksinitiatief is evenwel niet bindend voor de gemeenteraad (...). Dit betekent dat de uiteindelijke beslissing over het al dan niet organiseren van de raadpleging exclusief toekomt aan de gemeenteraad (...)»(8)

(1) Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de provinciale volksraadplegingen. Vgl. Raad van State, afd. wetgeving, tweede kamer, advies van 15 juli 1996, Stuk Senaat, nr. 1-236/8, 1995-1996, blz. 28: «Die grenzen (voor de gemeentelijke volksraadpleging) kunnen worden getransponeerd in de provinciale volksraadpleging.»

(2) Artikelen 318 tot 329 van de nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 10 april 1995.

(3) Artikelen 140-1 tot 140-12 van de provinciewet, ingevoegd bij de wet van 25 juni 1997.

(4) Raad van State, afd., wetgeving, tweede kamer, adviezen van 24 februari 1995, Stuk Senaat, nr. 1338/1, 1994-1995, blz. 17, en van 15 juli 1996, Stuk Senaat, nr. 1-236/8, 1995/1996, blz. 27-28.

(5) Het feit dat zulks in mindere mate het geval is voor de provinciale volksraadpleging, komt wellicht doordat de desbetreffende bepalingen nagenoeg een kopie waren van de gemeentelijke volksraadpleging: zie de verantwoording bij het amendement dat tot de wetgeving betreffende de provinciale volksraadpleging heeft geleid, Stuk Senaat, nr. 1-236/3, 1995-1996, blz. 23. Alleszins «moet de provincieraad (...) wel het laatste woord behouden over de organisatie van de volksraadpleging (...)»: Stuk Kamer, nr. 935-8, 96/97, blz. 23.

(6) Raad van State, afd. wetgeving, tweede kamer, advies van 24 februari 1995, Stuk Senaat, nr. 1338/1, 1994-1995, blz. 22-23.

(7) *Ibidem*, blz. 12.

(8) *Ibidem*, blz. 2-3.

Dans son exposé introductif devant la commission du Sénat, le ministre de l'Intérieur a souligné que «si 10 % des électeurs communaux le souhaitent, une consultation populaire peut être organisée, même si cette décision appartient toujours elle aussi au conseil communal (...)». Il a poursuivi comme suit: «Il convient de noter, en effet, que c'était là la seule possibilité d'organiser l'initiative populaire dans le cadre constitutionnel actuel. C'est ce qui explique aussi que le Conseil d'État n'ait pas formulé d'objection cette fois-ci (...)»(1) En commission de la Chambre, il a ajouté avec insistance ce qui suit: «Eu égard à l'article 41 de la Constitution, l'on ne peut en effet pas obliger le conseil communal à organiser une consultation populaire si une certaine partie de la population le demande.»(2) L'on retrouve également cette motivation qui, comme on l'a dit, correspond aux avis du Conseil d'État visés au point 3, dans les réponses que le ministre a fournies au sein de la commission du Sénat(3), et, surtout, dans les argumentations visant au rejet, tant au Sénat(4) qu'à la Chambre(5), d'amendements visant à rendre la consultation populaire obligatoire à la demande de 10 % des électeurs communaux.

6. Dans les commentaires juridiques pertinents concernant la loi sur la consultation populaire communale, l'on souligne également que la décision d'organiser ou non pareille consultation ne peut appartenir qu'au conseil communal(6).

III. La proposition de révision de l'article 41 de la Constitution

7. Le projet de texte transmis par la Chambre des représentants vise à compléter l'article 41 de la Constitution par l'alinéa suivant:

«Les matières d'intérêt communal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune ou la province concernée. La loi règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire.»(7)

8. Les travaux préparatoires relatifs à ce texte adopté par la Chambre des représentants ne font état d'aucune raison justifiant la nécessité de l'insérer dans la Constitution.

Cette raison se retrouve par contre dans les travaux préparatoires relatifs aux textes adoptés par la Chambre des représentants, modifiant la législation concernant la consultation populaire communale et provinciale. On peut lire ainsi, à propos de la consultation populaire communale, dans la proposition de loi modifiant les articles 318 à 323 de la nouvelle loi communale, que:

«Il est (...) apparu au cours des travaux préparatoires de la loi du 10 avril 1995 que notre Constitution ne permettait pas à une loi d'imposer au pouvoir communal l'organisation d'une consultation populaire demandée par un certain pourcentage d'électeurs.»(8)

(1) Doc. Sénat, n° 1338/2, 1994-1995, p. 2.

(2) Doc. Chambre, n° 1784-3, 94/95, p. 10.

(3) Doc. Sénat, n° 1338/2, 1994-1995, p. 11.

(4) Par exemple, *ibidem*, p. 17: «Le ministre maintient qu'une telle disposition serait inconstitutionnelle.»

(5) Doc. Chambre, n° 1784-3, 94/95, p. 12: «Le ministre fait observer que la Constitution actuelle ne permet pas que l'on oblige le pouvoir communal à consulter la population. Seule l'inscription obligatoire à l'ordre du jour de la demande visant à organiser une consultation est constitutionnellement possible.»

(6) F. Delpérée, «La consultation communale», *Droit communal*, 1995, pp. 291-292; L.M. Veny, «Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum», *Tijdschrift voor gemeenterecht*, 1995, p. 334.

(7) Doc. Sénat, n° 1-1068/1, 1997-1998.

(8) Doc. Chambre, n° 1174-1, 96/97.

In zijn inleidende uiteenzetting voor de Senaatscommissie beklemtoonde de minister van Binnenlandse Zaken dat «als 10 % van de (gemeenteraads)kiezers dat wil een volksraadpleging kan worden gehouden, al blijft ook die beslissing berusten bij de gemeenteraad (...)». Nadien vervolgde hij: «Er moet immers worden op gewezen dat zulks de enige mogelijkheid was om het volksinitiatief te organiseren binnen het huidig grondwettelijk kader. Dat is dan ook de reden waarom de Raad van State ditmaal geen bezwaren formuleerde, (...)»(1) In de Kamercommissie voegde hij hieraan nog nadrukkelijk toe: «Gelet op artikel 41 van de Grondwet kan men de gemeenteraad immers niet verplichten een volksraadpleging te organiseren, indien een bepaald gedeelte van de bevolking erom verzoekt.»(2) Deze laatste motivatie, die zoals gezegd aansluit bij de in nr. 3 vermelde adviespraktijk van de Raad van State, vindt men eveneens terug in de antwoorden van de minister in de Senaatscommissie(3), alsook en vooral ter verwerping van amendementen, zowel in de Senaat(4) als in de Kamer(5), om de gemeentelijke volksraadpleging verplicht te maken indien 10% van de gemeenteraadskiezers om die raadpleging vraagt.

6. In de relevante juridische commentaren bij de wet over de gemeentelijke volksraadpleging wordt eveneens benadrukt dat de beslissing om al dan niet een dergelijke raadpleging te houden alleen aan de gemeenteraad kan toekomen(6).

III. Het voorstel tot hierziening van artikel 41 van de Grondwet

7. Het ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers, strekt ertoe artikel 41 van de Grondwet aan te vullen met het volgende lid:

«Over de aangelegenheden van gemeentelijk of provinciaal belang kan in de betrokken gemeente of provincie een volksraadpleging worden gehouden. De wet regelt de nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging.»(7)

8. In de parlementaire voorbereiding met betrekking tot deze door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen tekst vindt men geen reden waarom die tekst in de Grondwet moet worden ingeschreven.

Deze reden vindt men wel terug in de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen teksten houdende wijziging van de wetgeving betreffende de gemeentelijke en de provinciale volksraadpleging. Zo leest men in het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging:

«Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 april 1995 is (...) gebleken dat onze Grondwet stelt dat een wet de gemeentelijke overheid niet mag verplichten een volksraadpleging te organiseren op verzoek van een bepaald percentage van kiezers.»(8)

(1) Stuk Senaat, nr. 1338/2, 1994-1995, blz. 2.

(2) Stuk Kamer, nr. 1784-3, 94/95, blz. 10.

(3) Stuk Senaat, nr. 1338/2, 1994-1995, blz. 11.

(4) Bv. *ibidem*, blz. 17: «De minister handhaaft zijn standpunt dat een dergelijke bepaling ongrondwettelijk zou zijn.»

(5) Stuk Kamer, nr. 1784/3, 94/95, blz. 12: «De minister wijst erop dat de huidige Grondwet niet toelaat om de gemeentelijke overheid te verplichten de bevolking te raadplegen. Enkel de verplichte inschrijving op de agenda van het verzoek om een raadpleging te organiseren, is grondwettelijk mogelijk.»

(6) F. Delpérée, «La consultation communale», *Droit communal*, 1995, blz. 291-292; L.M. Veny, «Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum», *Tijdschrift voor gemeenterecht*, 1995, blz. 334.

(7) Stuk Senaat, nr. 1-1068/1, 1997-1998.

(8) Stuk Kamer, nr. 1174-1, 96/97.

Et dans le rapport de la commission de la Chambre sur les propositions de loi modifiant la nouvelle loi communale et la loi provinciale en ce qui concerne la consultation populaire communale et provinciale, les réponses suivantes ont été fournies, au nom des auteurs, à la question de savoir si une modification de la Constitution ne constituait pas un préalable nécessaire pour pouvoir légiférer en la matière :

«La modification de l'article 41 de la Constitution constitue en effet une condition *sine qua non* pour l'entrée en vigueur des propositions de loi à l'examen, étant donné que les provinces et les communes seraient désormais tenues d'organiser une consultation populaire si un pourcentage déterminé des habitants en faisait la demande. À l'heure actuelle, il n'y a aucune obligation en la matière» (1).

9. La Chambre des représentants juge une révision de l'article 41 de la Constitution nécessaire parce que les modifications de la législation qu'elle a adoptées en ce qui concerne la consultation populaire communale(2) et la consultation populaire provinciale(3) obligent le conseil communal ou le conseil provincial à organiser une consultation populaire à la requête d'un certain nombre d'habitants de la commune ou de la province. Ce point de vue s'inscrit dans le prolongement des avis rendus par le Conseil d'État (point 3), avis auxquels le législateur lui-même s'est conformé (point 5), et qui ont été adoptés par la doctrine (point 6). Eu égard au caractère essentiellement représentatif des institutions communales et provinciales, nous pensons devoir nous rallier à ce point de vue, même si une consultation populaire n'a pas d'effet contraignant. À l'appui du régime purement représentatif, tel qu'il est institué par la Constitution, nous renvoyons à l'avis de base de la section de législation du Conseil d'État visé au point 2, qui expose notamment, avec de multiples références à la doctrine, la théorie de la souveraineté nationale et ses conséquences (4).

IV. Considérations finales

10. Le texte révisant l'article 41 de la Constitution qui a été adopté par la Chambre des représentants parle de «consultation populaire». La distinction entre cette notion et celle du «référendum» proprement dit, «c'est-à-dire un système qui confère directement aux citoyens ou à certains d'entre eux, le pouvoir de prendre des décisions en lieu et place des pouvoirs constitués»(5), est très bien connue, comme le montrent d'ailleurs les débats à la Chambre des représentants (6).

Bien que ce soit la première fois que l'expression «consultation populaire» figurerait dans la Constitution, il ne paraît donc sans doute pas nécessaire de la définir pour faire ressortir que le résultat de cette consultation ne lie pas l'administration communale ou provinciale.

(1) Doc. Chambre, n° 1174/8, 96/97, p. 3.

(2) Cf. l'article 321, troisième alinéa, de la nouvelle loi communale, tel qu'il a été complété par l'article 5 du texte adopté par la Chambre des représentants: «Dans ce cas, le conseil communal organise une consultation populaire» (doc. Chambre, n° 1174-16, 96/97).

(3) Cf. l'article 140-4, troisième alinéa, de la loi provinciale, tel qu'il a été complété par l'article 5 du texte adopté par la Chambre des représentants: «Dans ce cas, le conseil provincial organise une consultation populaire» (doc. Chambre, n° 1175-17, 96/97).

(4) Adde A. Alen, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, pp. 20-21.

(5) Conseil d'État, section de législation, assemblée générale, avis cité du 15 mai 1985, p. 5.

(6) Par exemple, doc. Chambre, n° 1174-8, 96/97, pp. 3, 5, 14, 15, 20... Les expressions «consultation populaire» et «référendum décisionnel» y sont fréquemment opposées.

En in het verslag van de Kamercommissie over de wetsvoorstellen tot wijziging van de nieuwe gemeentewet en van de provinciewet over de gemeentelijke en de provinciale volksraadpleging wordt, namens de auteurs van de wetsvoorstellen, als volgt geantwoord op de vraag of de voorafgaande goedkeuring van een grondwetswijziging geen noodzakelijke voorwaarde is om in deze materie verder wetgevend werk te verrichten :

«De wijziging van artikel 41 van de Grondwet is inderdaad een noodzakelijke voorwaarde om de onderhavige wetsvoorstellen in werking te doen treden, aangezien de provincies en de gemeenten voortaan verplicht zouden zijn een volksraadpleging te organiseren op verzoek van een bepaald percentage van de inwoners. Dit laatste is momenteel niet het geval(1).

9. Volgens de Kamer van volksvertegenwoordigers is de herziening van artikel 41 van de Grondwet noodzakelijk omdat, volgens de door haar aangenomen wetswijzigingen betreffende de gemeentelijke(2) en de provinciale(3) volksraadpleging, de gemeente- of de provincieraad verplicht is een volksraadpleging te organiseren op verzoek van een aantal inwoners van de gemeente of van de provincie. Dit standpunt ligt in het verlengde van de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State (nr. 3), die door de wetgever zelf werd gevolgd (nr. 5) en werd bijgetreden in de rechtsleer (nr. 6). Gelet op het wezenlijk representatief karakter van de gemeentelijke en de provinciale instellingen, durven wij dit standpunt bij te treden, zelfs al is een volksraadpleging niet bindend. Ter staving van het zuiver representatieve stelsel, zoals het door de Grondwet is ingesteld, moge worden verwezen naar het in nr. 2 vermelde basisadvies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, waarin met talrijke verwijzingen naar de rechtsleer, onder meer de theorie van de nationale soevereiniteit en haar gevolgen worden beschreven(4).

IV. Enkele slotbedenkingen

10. In de door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen tekst tot herziening van artikel 41 van de Grondwet is er sprake van «volksraadpleging». Het onderscheid met het eigenlijke «referendum», «dat aan de burgers of aan sommigen van hen rechtstreeks de bevoegdheid verleent om in de plaats van de gestelde machten beslissingen te nemen»(5), is zeer goed gekend, zoals overigens uit de besprekingen in de Kamer van volksvertegenwoordigers blijkt(6).

Alhoewel het de eerste maal is dat de term «volksraadpleging» in de Grondwet zou voorkomen, lijkt het om die reden wellicht niet nodig die term nader te omschrijven om te doen uitkomen dat de volksraadpleging het gemeente- of provinciebestuur niet bindt.

(1) Stuk Kamer, nr. 1174/8, 96/97, blz. 3.

(2) Zie artikel 321, derde lid, van de nieuwe gemeentewet, als aangevuld door artikel 5 van de door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen tekst: «In dat geval organiseert de gemeenteraad een volksraadpleging» (Stuk Kamer, nr. 1174-16, 96/97).

(3) Zie artikel 140-4, derde lid, van de Provinciewet, als aangevuld door artikel 5 van de door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen tekst: «In dat geval organiseert de provincieraad een volksraadpleging» (Stuk Kamer, nr. 1175-17, 96/97).

(4) Adde A. Alen, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, blz. 20-21.

(5) Raad van State, afdeling wetgeving, algemene vergadering, aangehaald advies van 15 mei 1985, blz. 5.

(6) Bv. Stuk Kamer, nr. 1174-8, 96/97, blz. 3, 5, 14, 15, 20... Hier worden vaak de termen «consultatieve volksraadpleging» tegenover «bindend referendum» gebruikt.

11. Étant donné que la raison pour laquelle la révision de l'article 41 de la Constitution est jugée nécessaire (points 8-9) n'apparaît pas dans le texte révisé lui-même, son adoption implique qu'il faudra aussi réviser préalablement la Constitution pour pouvoir organiser des consultations populaires au niveau fédéral ou au niveau des entités fédérées et, à fortiori, des référendums à quelque niveau que ce soit. On rejoindrait ainsi l'avis de base de la section de législation du Conseil d'État mentionné au point 2 et on assurerait, pour autant que de besoin, la sécurité juridique en la matière.

12. Le texte révisant l'article 41 de la Constitution qui a été adopté par la Chambre des représentants laisse planer un doute sur le point de savoir si la consultation populaire s'applique ou non aux organes territoriaux intracommunaux. Le texte parle certes d'une consultation populaire «dans la commune ou la province concernée», ce qui semble exclure les organes territoriaux intracommunaux. Mais on peut arguer également que ces organes sont localisés «dans la commune concernée». De plus, conformément à l'article 41, deuxième alinéa, de la Constitution, ces organes peuvent régler des «matières d'intérêt communal», et c'est précisément sur ces matières qu'une consultation populaire peut être organisée. Enfin, il y a la place du texte adopté, qui formerait le dernier alinéa de l'article 41 de la Constitution; on pourrait en déduire qu'il s'agit d'une disposition générale portant également sur les organes territoriaux intracommunaux. D'après nous, il serait indiqué de faire la clarté sur ce problème, au moins dans le cadre des travaux parlementaires. Une subdivision de l'article 41 de la Constitution en paragraphes ne contribuerait-elle pas aussi à améliorer la lisibilité de ses dispositions?

13. D'après le texte révisé de l'article 41 de la Constitution adopté par la Chambre des représentants, «la loi» règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire. Il s'agit actuellement de la nouvelle loi communale et de la loi provinciale. Mentionnons simplement, pour être complet, que l'article 162 de la Constitution a été soumis à révision en vue de «régionaliser la législation organique relative aux provinces et aux communes».

André ALEN

Professeur ordinaire de droit constitutionnel

KULeuven

11. Daar de reden waarom de herziening van artikel 41 van de Grondwet noodzakelijk wordt geacht (nrs. 8-9) in de herziene tekst zelf niet voorkomt, brengt de aanneming ervan mede dat ook voor de organisatie van volksraadplegingen op deelstatelijk of federaal niveau — en *a fortiori* van referenda op alle niveaus — een voorafgaande grondwetsherziening is vereist. Aldus zou aangesloten worden bij het in nr. 2 vermelde basisadvies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en zou er, voor zover als nodig, hieromtrent rechtszekerheid ontstaan.

12. De door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen tekst tot herziening van artikel 41 van de Grondwet laat twijfel bestaan of de volksraadpleging al dan niet van toepassing is op de binnengemeentelijke territoriale organen. De tekst spreekt wel van een volksraadpleging «in de betrokken gemeente of provincie», hetgeen de binnengemeentelijke territoriale organen lijkt uit te sluiten. Maar men kan ook argumenteren dat deze organen «in de betrokken gemeente» zijn gelegen. Daarenboven kunnen deze organen, overeenkomstig artikel 41, tweede lid, van de Grondwet, «aangelegenheden van gemeentelijk belang» regelen, en precies over deze aangelegenheden kan een volksraadpleging worden gehouden. Ten slotte is er de plaats van de aangenomen tekst, die het laatste lid van artikel 41 van de Grondwet zou vormen; hieruit zou kunnen worden afgeleid dat het om een algemene bepaling gaat die eveneens betrekking heeft op binnengemeentelijke territoriale organen. Ons inziens verdient het aanbeveling om, minstens tijdens de parlementaire behandeling, duidelijkheid te verschaffen omtrent het opgeworpen probleem. Zou een indeling van artikel 41 van de Grondwet in paragrafen ook niet bijdragen tot een grotere leesbaarheid van zijn bepalingen?

13. Volgens de door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen tekst tot herziening van artikel 41 van de Grondwet regelt «de wet» de nadere uitwerking en de organisatie van de volksraadpleging. Thans zijn dit de nieuwe gemeentewet en de provinciewet. Ter volledigheid zij alleen vermeld dat artikel 162 van de Grondwet voor herziening vatbaar is verklaard om «de organieke wetgeving inzake provincies en gemeenten te regionaliseren».

Prof. Dr. André ALEN

Gewoon Hoogleraar Staatsrecht

KULeuven

ANNEXE 2

BIJLAGE 2

Avis sur la nécessité de réviser l'article 41 de la Constitution en vue de permettre certaines modifications à la législation sur la consultation populaire communale et provinciale

J.C. SCHOLSEM

Professeur ordinaire à la Faculté de Droit de Liège

1. Par courrier du 23 décembre, M. G. Van der Biesen, secrétaire de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat nous a interrogé sur le point de savoir si la révision projetée de l'article 41 de la Constitution était nécessaire ou utile dans le cadre des modifications que le pouvoir législatif se propose d'apporter en matière de consultation populaire.

De manière plus précise, la question est posée de savoir si la révision est nécessaire en raison de la modification projetée des lois provinciale et communale obligeant le conseil provincial et le conseil communal à organiser une telle consultation si une initiative populaire rencontrant certaines conditions le demande.

2. Une question préalable doit être débattue. L'article 41 de la Constitution est certes ouvert à révision, mais il a déjà été révisé, par l'adjonction de trois alinéas nouveaux, le 11 mars 1997 (*Moniteur belge*, 2 avril 1997). Cette première révision n'exclut cependant pas une nouvelle qui ne touche en rien à la précédente et a un tout autre objet(1). Ce cas est donc tout différent de celui controversé où le constituant souhaiterait modifier une disposition qu'il a adoptée au cours de la même législature(2).

Une nouvelle révision de l'article 41 de la Constitution ne semble dès lors se heurter à aucune objection juridique.

3. En vue de répondre à la question de savoir si la révision de l'article 41 dans le sens suggéré par la Chambre des représentants(3) est nécessaire ou utile, il convient d'analyser la doctrine élaborée progressivement par le Conseil d'État en ce domaine.

Dans un avis de principe, rendu en assemblée générale, du 15 mai 1985, le Conseil d'État a envisagé de manière globale la constitutionnalité du référendum et de la consultation populaire aux divers niveaux de pouvoir en Belgique(4). En ce qui concerne les provinces et les communes, le Conseil d'État estime que le référendum de décision est exclu par les articles 41 et 162, alinéa 2, 2° de la Constitution(5). Ceci n'est guère contestable. Mais même en ce qui concerne les consultations populaires au niveau local, le Conseil d'État adopte une attitude restrictive.

D'une part, il considère comme contraire à la Constitution la consultation populaire provinciale(6).

(1) J. Velu, *Droit public*, t. I, Bruylant, Bruxelles, 1996, pp. 174 et 175 («On s'est demandé en 1980 au Sénat si un même article pouvait faire l'objet de plusieurs modifications consécutives au cours d'une même législation. Le Sénat a considéré que cela n'était admissible que si les modifications portaient sur des règles de droit différentes»). Voy. aussi: M. Van der Hulst et A. Vanderstichele, *Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt? TBF*, 1991, p. 8. Dans le même sens: Proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, doc. Parl., Chambre, n° 1177/1 — 96/97, p. 2.

(2) J. Velu, *op cit.*, p. 175.

(3) Doc. Parl., Chambre, n° 1177/4 — 96/97.

(4) Avis du Conseil d'État du 15 mai 1985 (assemblée générale), doc. Parl., Chambre, n° 783 — 83/84, n° 2.

(5) Avis du Conseil d'État du 15 mai 1985, pp. 9 et 10.

(6) *Op cit.*, p. 21.

Advies over de noodzaak om artikel 41 van de Grondwet te herzien teneinde de wetgeving over de provinciale en gemeentelijke volksraadpleging te kunnen wijzigen

J.C. SCHOLSEM

Gewoon Hoogleraar aan de Rechtsfaculteit van Luik

1. In zijn brief van 23 december vroeg de heer G. Van der Biesen, secretaris van de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden, ons of de voorgenomen herziening van artikel 41 van de Grondwet nodig en/of nuttig was in het kader van de wijzigingen die de wetgevende macht wil doorvoeren met betrekking tot de volksraadpleging.

De vraag is meer bepaald of de herziening nodig is wegens de voorgestelde wijziging van de gemeente- en provinciewet die ertoe strekt de gemeente- en de provincieraad te verplichten een volksraadpleging te organiseren als de burgers het vragen en aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

2. Er is nog een andere kwestie die eerst moet worden behandeld. Artikel 41 van de Grondwet is voor herziening vatbaar verklaard, maar is reeds herzien op 11 maart 1997 toen drie nieuwe leden zijn toegevoegd (*Belgisch Staatsblad*, 2 april 1997). Dat betekent echter niet dat geen nieuwe herziening kan volgen, die niets met de eerste te maken heeft en een ander doel nastreeft(1). De kaarten liggen hier dus anders dan in het betwiste geval waarin de grondwetgever een bepaling wil wijzigen die hij tijdens dezelfde zittingsperiode heeft goedgekeurd(2).

Er zijn dus geen juridische bezwaren tegen een nieuwe herziening van artikel 41 van de Grondwet.

3. Om te antwoorden op de vraag of de herziening van artikel 41 zoals voorgesteld door de Kamer van volksvertegenwoordigers(3) nodig en/of nuttig is, moeten we eerst de rechtsleer van de Raad van State hierover raadplegen.

Op 15 mei 1985 heeft de algemene vergadering van de Raad van State een principiële advies gegeven over de grondwettigheid van het referendum en van de volksraadpleging op de verschillende Belgische bestuursniveaus(4). De Raad van State oordeelt dat een beslissingsreferendum op het niveau van de provincies en de gemeenten in strijd zou zijn met de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet(5). Daar valt niet aan te tornen. Maar de Raad van State legt ook beperkingen op met betrekking tot volksraadplegingen op lokaal niveau.

Provinciale volksraadplegingen acht hij in strijd met de Grondwet(6).

(1) J. Velu, *Droit public*, deel I, Bruylant, Brussel, 1996, blz. 174 en 175 («In 1980 is in de Senaat de vraag gerezen of één artikel tijdens dezelfde zittingsperiode verschillende wijzigingen kan ondergaan. De Senaat was van mening dat dat alleen kon als de wijzigingen op verschillende rechtsregels betrekking hadden»). Zie ook: M. Van Der Hulst en A. Vanderstichele, *Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt? TBP*, 1991, blz. 8. In dezelfde zin: het voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, Stuk Kamer, nr. 1177/1 — 96/97, blz. 2.

(2) J. Velu, *op cit.*, blz. 175.

(3) Stuk Kamer, nr. 1177/4 — 96/97.

(4) Advies van de Raad van State van 15 mei 1985 (algemene vergadering), Stuk Kamer, nr. 783 — 83/84, nr. 2.

(5) Advies van de Raad van State van 15 mei 1985, blz. 9 en 10.

(6) *Op cit.*, blz. 21.

D'autre part, en ce qui concerne les communes, le Conseil d'État reconnaît l'existence d'une certaine pratique antérieure fondée sur des décisions ministérielles. Il admet la licéité de certaines consultations populaires communales, mais dans d'étroites limites. Il faut notamment que les questions ne se rapportent qu'à des objets de la compétence du conseil communal et que la réponse des habitants ne lie pas l'autorité communale(1). Le Conseil d'État précise: «Même dans ces limites, cette pratique ne peut être considérée comme compatible avec la Constitution et avec le caractère représentatif des institutions communales qu'à la condition que la consultation des habitants ne tende pas à faire trancher par ceux-ci une question qui relève de la politique communale, c'est-à-dire de ce qui est opportun du point de vue de l'intérêt communal.»(2)

Bref, pour le Conseil d'État, la consultation des habitants n'est admissible que s'il s'agit d'un simple moyen d'information du conseil communal au sujet de «certaines préoccupations, de certaines aspirations ou de certains goûts des habitants de la commune»(3). Cette consultation est licite selon le droit en vigueur et, aux yeux du Conseil d'État, il n'est pas nécessaire de légiférer en la matière(4).

4. Le Conseil d'État ne s'est jamais départi de cette position, qu'il a rappelée dans plusieurs avis.

Notamment, un avis du 4 avril 1990 précise ce qui suit:

«À deux reprises, en 1985 et en 1986, la section de législation a examiné la constitutionnalité de propositions de loi tendant à l'instauration et à l'organisation de diverses formes de référendum ou de consultation populaire au niveau communal.

Elle ne peut que confirmer les conclusions qu'à ces occasions elle avait formulées, à savoir:

1° que le référendum d'avis, au niveau communal, n'est pas contraire aux articles 34 et 108 de la Constitution, dans la mesure où il est organisé à titre de simple mesure d'instruction, c'est-à-dire s'il ne tend pas à faire trancher par les habitants des questions qui relèvent de l'appréciation de ce qui est opportun du point de vue de l'intérêt communal, car cette appréciation est exclusivement confiée par les dites dispositions constitutionnelles au conseil communal;

2° qu'il résulte de ce qui précède:

a) que le conseil communal ne peut jamais être tenu d'organiser un référendum d'avis: il doit en avoir l'initiative;

b) que les résultats de la consultation ne peuvent pas lier les autorités communales;

c) que la consultation ne peut porter que sur des objets d'intérêt communal sur lesquels les habitants peuvent utilement être appelés à donner un avis, c'est-à-dire sur des matières où le conseil communal peut juger utile de s'informer de certaines aspirations ou de certains goûts des habitants de la commune, par exemple dans le domaine des travaux publics, de la voirie, etc., mais assurément pas dans des matières tendant au choix de personnes comme les nominations de personnel, etc.;

3° qu'il n'est pas nécessaire de légiférer pour donner un fondement légal à la pratique déjà suivie en cette matière, qui met en œuvre le pouvoir du conseil communal de régler tout ce qui est d'intérêt communal, pour autant que soient respectées les limites qui viennent d'être indiquées.

(1) *Loc. cit.*

(2) *Loc. cit.*

(3) *Loc. cit.*

(4) *Loc. cit.*

Wat de gemeenten betreft, geeft de Raad van State toe dat er precedentes zijn gebaseerd op ministeriële besluiten. Hij aanvaardt bepaalde gemeentelijke volksraadplegingen maar binnen strikte grenzen. De vragen mogen alleen betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeenteraad bevoegd is en het antwoord van de inwoners bindt de gemeentelijke overheid niet(1). De Raad van State voegt eraan toe: «Zelfs binnen deze grenzen, kan die praktijk alleen dan bestaanbaar met de Grondwet en met het representatief karakter van de gemeentelijke instellingen worden geacht als de raadpleging van de inwoners er niet toe strekt hen een kwestie te laten beslechten die behoort tot het gemeentelijk beleid, namelijk tot de beoordeling van hetgeen opportuun is uit het oogpunt van het gemeentelijk belang(2).»

Voor de Raad van State kan een volksraadpleging alleen als de gemeenteraad zich op de hoogte wil stellen van «bepaalde bekommernissen, verlangens of smaken van de inwoners van de gemeente»(3). Deze vorm van raadpleging is toegestaan krachtens het geldende recht en volgens de Raad van State is een wetgevend optreden hier dus niet nodig(4).

4. De Raad van State bleef in zijn volgende adviezen bij dit standpunt.

Hij lichtte dat met name toe in een advies van 4 april 1990:

«Reeds tweemaal, in 1985 en in 1986, heeft de afdeling wetgeving de grondwettigheid onderzocht van wetsvoorstellen tot instelling en organisatie van verschillende vormen van referendum of van volksraadpleging op gemeentelijk niveau.

Ze kan alleen maar vasthouden aan de toentertijd geformuleerde conclusies, namelijk:

1° het adviserend referendum op gemeentelijk niveau is niet strijdig met de artikelen 34 en 108 van de Grondwet, in zoverre het gehouden wordt als een loutere maatregel tot voorlichting, dat wil zeggen als het niet ertoe strekt de inwoners kwesties te laten beslechten die behoren tot de beoordeling van hetgeen opportuun is uit het oogpunt van het gemeentelijk belang, want die beoordeling wordt door de genoemde grondwetsbepalingen uitsluitend toevertrouwd aan de gemeenteraad;

2° uit het vorenstaande blijkt:

a) dat de gemeenteraad nooit verplicht kan worden een adviserend referendum te organiseren: hij moet zelf het initiatief daartoe nemen;

b) dat de uitslag van de raadpleging de gemeentelijke overheden niet kan binden;

c) dat de raadpleging alleen betrekking mag hebben op zaken van gemeentelijk belang waarvoor het nuttig kan zijn de inwoners om advies te verzoeken, dat wil zeggen over aangelegenheden waar de gemeenteraad het nuttig kan oordelen zich op de hoogte te stellen van bepaalde verlangens of smaken van de inwoners van de gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van de openbare werken, de wegen enz., maar zeker niet in aangelegenheden die een keuze inzake personen impliceren, zoals de personeelsbenoemingen, enz.;

3° er is geen wet nodig om rechtsgrond te verschaffen voor de ter zake reeds gevolgde praktijk, die een aanwending is van de aan de gemeenteraad opgedragen bevoegdheid om alles te regelen wat van gemeentelijk belang is, voor zover de zojuist aangegeven grenzen in acht genomen worden.

(1) *Loc. cit.*

(2) *Loc. cit.*

(3) *Loc. cit.*

(4) *Loc. cit.*

Les propositions présentement examinées ne réservent pas au conseil communal l'initiative de la consultation des habitants: en effet, elles prévoient l'obligation pour la commune d'organiser une consultation lorsque celle-ci est, notamment, demandée par un pourcentage d'habitants ou de citoyens (article 3 de la proposition de MM. Langendries et Flagothier; article 2, § 1^{er}, de la proposition de MM. Lallemand et Spitaels).

Par ailleurs, l'objet de la consultation est défini de manière très large; en effet, la proposition de MM. Lallemand et Spitaels se borne, en son article 3, § 1^{er}, à indiquer que la consultation ne peut porter que sur des objets d'intérêt communal et relevant de la compétence du conseil communal; quant à la proposition de MM. Langendries et Flagothier, elle n'exclut de la consultation, en son article 2, alinéa 2, que les matières relatives aux comptes, au budget, aux taxes et aux questions de personnes.

Enfin, si les deux propositions ne prévoient pas que les résultats de la consultation engageront le pouvoir communal, les textes proposés demeurent contraignants dans la mesure où ils imposent au conseil communal de délibérer sur les avis émis.

Il suit de ce qui précède que, tel qu'il est conçu dans les textes en projet référendum d'avis ne respecte pas les dispositions des articles 34 et 108 de la Constitution» (1).

La seule nuance que l'on aperçoit dans la position du Conseil d'État concerne la consultation provinciale. Alors que dans son avis du 15 mai 1985, il exclut toute possibilité de consultation populaire, dans un avis ultérieur, il nuance le propos et estime que de telles consultations au niveau provincial sont possibles pourvu qu'elles respectent, *mutatis mutandis*, les conditions fixées pour la licéité des consultations communales (2).

5. Sur le plan purement théorique, la doctrine élaborée par la section de législation du Conseil d'État(3) pourrait être contestée, notamment l'idée que le conseil communal doit toujours, dans l'état actuel du droit, être maître de la décision d'organiser ou non la consultation populaire et que, donc, toute modification sur ce point exigerait une révision de la Constitution. Cette conséquence peut paraître excessive, alors qu'il est acquis que les résultats eux-mêmes de la consultation ne lient pas. Toutefois, elle s'inscrit visiblement dans une conception d'ensemble selon laquelle une consultation populaire n'est admissible que s'il ne s'agit que d'un simple moyen d'information dont le conseil communal (provincial) doit toujours pouvoir apprécier l'opportunité en toute liberté. Lorsque obligation est faite au conseil communal (provincial) d'organiser la consultation, cette borne est manifestement franchie et la liberté du corps représentatif anéantie sur ce point, même si les résultats de la consultation n'obligent pas en droit.

En outre, force est de constater que le législateur s'est rallié à cette opinion. Ainsi l'exposé des motifs du projet qui allait devenir la loi du 10 avril 1995 s'exprime dans les termes suivants: «Le projet de loi respecte le principe constitutionnel en vertu duquel seules les matières relevant de l'intérêt communal sont réglées par les conseils communaux (article 162, alinéa 2, 2^o, de la Constitution coordonnée. En effet, la consultation est purement consultative (*sic*) et ne porte nullement atteinte au pouvoir de décision du conseil communal. Bien que le projet de loi prévoie la possibilité

De voorstellen die thans worden onderzocht laten het initiatief om de inwoners te raadplegen niet aan de gemeenteraad; ze voorzien immers in de verplichting voor de gemeente om een raadpleging te houden, inzonderheid wanneer om die raadpleging wordt verzocht door een percentage van de inwoners of van de burgers (artikel 3 van het voorstel van de heren Langendries en Flagothier; artikel 2, § 1, van het voorstel van de heren Lallemand en Spitaels).

Voorts wordt het onderwerp van de raadpleging zeer ruim omschreven; het voorstel van de heren Lallemand en Spitaels beperkt zich immers ertoe, in artikel 3, § 1, te bepalen dat de raadpleging alleen betrekking mag hebben op onderwerpen van gemeentelijk belang die tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoren; het voorstel van de heren Langendries en Flagothier anderzijds bepaalt in artikel 2, tweede lid, dat alleen over de aangelegenheden die verband houden met de gemeenterekening, -begroting of -belasting en met de persoonlijke aangelegenheden geen raadpleging mag worden gehouden.

Ten slotte bepalen de twee voorstellen weliswaar niet dat de uitslag van de raadpleging de gemeenteverheid zal binden, maar blijven de voorgestelde teksten dwingend in zoverre ze de gemeenteraad verplichten over de uitgebrachte adviezen te beraadslagen en te besluiten.

Uit het bovenstaande volgt dat het adviserend referendum, zoals het in de ontworpen teksten opgevat wordt, de bepalingen van de artikelen 34 en 108 van de Grondwet niet naleeft» (1).

De enige verandering in het standpunt van de Raad van State betreft de provinciale volksraadpleging. In zijn advies van 15 mei 1985 sluit de Raad van State deze mogelijkheid volledig uit, in een later advies nuanceert hij deze mening en oordeelt hij dat provinciale volksraadplegingen mogelijk zijn als zij *mutatis mutandis* de voorwaarden naleven die zijn vastgesteld voor de gemeentelijke raadplegingen (2).

5. Op zuiver theoretisch vlak is de doctrine van de afdeling wetgeving van de Raad van State aanvechtbaar(3), met name het idee dat de gemeenteraad krachtens de huidige wetgeving vrij beslist om al dan niet een volksraadpleging te organiseren en dat dus een herziening van de Grondwet nodig is om deze situatie te veranderen. Deze gevolgtrekking kan overdreven lijken, vooral omdat algemeen wordt aanvaard dat de resultaten van de raadpleging niet bindend zijn. De Raad van State gaat duidelijk uit van het concept dat de volksraadpleging alleen mag dienen als middel om informatie te vergaren en dat de gemeenteraad (provincieraad) altijd vrij moet kunnen beslissen of hij er gebruik van wil maken. Als de gemeente- of provincieraad verplicht wordt om een volksraadpleging te organiseren, wordt deze grens duidelijk doorbroken en wordt hen op dit punt hun vrijheid als representatief lichaam afgenomen, al zijn de resultaten in rechte niet bindend.

De wetgever heeft zich bij dit standpunt aangesloten. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat later de wet van 10 april 1995 werd, staat het als volgt: «Het wetsontwerp respecteert het grondwettelijk principe krachtens hetwelk de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden worden geregeld (artikel 162, tweede lid, 2^o, van de gecoördineerde Grondwet). De raadpleging is immers louter adviserend en tast op geen enkele manier de beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad aan. Hoewel het ontwerp voorziet in de mogelijkheid van het volks-

(1) Avis du Conseil d'État du 4 avril 1990, doc. Sénat, n° 311-2, pp. 3 à 7 (c'est nous qui soulignons).

(2) Avis du 15 juillet 1996 sur une proposition de loi modifiant la loi provinciale, doc. Sénat, n° 1-236/8, p. 28.

(3) La section d'administration va dans le même sens: Conseil d'État, 5 mai 1988, nos 30-003 et 30-004, Pas., 1988, IV, p. 84.

(1) Advies van de Raad van State van 4 april 1990, Stuk Senaat, nr. 311-2, blz. 3 tot 7 (onderstreept door de auteur van de tekst).

(2) Advies van 15 juli 1996 over een wetsvoorstel tot wijziging van de provinciewet, Stuk Senaat, nr. 1-236/8, blz. 28.

(3) De afdeling administratie komt tot dezelfde conclusies: Raad van State, 5 mei 1988, nrs. 30-003 en 30-004, Pas., 1988, IV, blz. 84.

d'une initiative populaire, il faut souligner que cet aspect ne présente pas non plus un aspect contraignant. Il appartient toujours au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins de prendre la décision finale sur l'organisation ou non d'une consultation»(1). Le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur du Sénat par M. Scharff est très explicite à ce sujet lorsqu'il énonce: «Le projet fait par ailleurs une ouverture en direction de ce que l'on pourrait appeler l'initiative populaire. Si 10% de la population le souhaite, une consultation populaire peut être organisée, même si cette décision appartient toujours elle aussi, au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins, selon le cas. Il convient de noter, en effet, que c'était là la seule possibilité d'organiser l'initiative populaire dans le cadre constitutionnel actuel. C'est ce qui explique aussi que le Conseil d'État n'ait pas formulé d'objection cette fois-ci, comme il l'avait fait à l'encontre de propositions antérieures»(2).

6. Il semble donc acquis, à la lecture des travaux préparatoires de la loi du 10 avril 1995, qu'aux yeux des chambres législatives, suivant en cela les divers avis du Conseil d'État, l'initiative populaire n'était constitutionnellement admissible qu'à la condition expresse que le conseil communal garde le pouvoir de décision quant à l'organisation même de la consultation.

C'est d'ailleurs l'optique qu'adoptent d'emblée les auteurs de la nouvelle proposition de loi qui, en vue de rendre l'organisation de la consultation obligatoire si un certain pourcentage de signatures est réuni, lient directement cette proposition à celle visant à réviser en parallèle l'article 41 de la Constitution(3). Le raisonnement est tout à fait parallèle en ce qui concerne la proposition de loi modifiant les articles 140-1 à 140-6 de la loi provinciale(4).

Conclusions

7. Dans ces conditions, et même si rétrospectivement l'on peut estimer ouvertes à discussion certaines des conséquences que le Conseil d'État a tirées du caractère représentatif de l'organisation du pouvoir au niveau provincial et communal, il paraît très difficile sinon impossible de revenir sur cette interprétation. On peut en déduire, notamment, que la volonté de rendre obligatoire l'organisation d'une consultation exigerait une révision de la Constitution.

En effet, cette position a non seulement fait l'objet d'une suite ininterrompue d'avis concordants et précis du Conseil d'État. Elle a aussi été avalisée par deux fois, en 1995 et dans le cadre des propositions actuelles, par le législateur. Elle a été à nouveau suivie par la Chambre dans sa proposition, actuellement pendante devant le Sénat, de révision de l'article 41 de la Constitution.

Autre est la question — mais elle ne nous est pas posée dans le cadre du présent avis — de savoir si le texte constitutionnel adopté

(1) Doc. Sénat, n° 1338/1 — 1994-1995, p. 2 (c'est nous qui soulignons).

(2) Doc. Sénat, n° 1339/2 - 1994-1995, p. 2 (c'est nous qui soulignons). Voy. aussi la déclaration du ministre (p. 11): «En ce qui concerne la barrière de 10%, il ne la trouve pas excessive. Il ne pourrait en outre rendre la demande obligatoire, étant donné qu'il faudrait pour cela une révision de la Constitution, et plus particulièrement de son article 41 (31 ancien). Voy. également, dans le même rapport, les déclarations du ministre (p. 15) ainsi que les déclarations reprises dans le rapport de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre (Doc. Chambre, n° 1784/3 - 94/95, p. 10). En sens contraire, voy. l'amendement n° 1 de MM. Thiel et Cheron, doc. Chambre, n° 1784/2 - 94/95, p. 2 et la réponse du ministre (doc. Chambre, n° 1784/3 - 94/95, p. 12).

(3) Proposition de loi modifiant les articles 318 à 323 de la nouvelle loi communale, relatifs à la consultation populaire communal, doc. Chambre, n° 1174/1 - 96-97, p. 1 Voy., dans le même sens, la déclaration de M. Vanvelthoven, dans le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre (doc. Chambre, n° 1174/8 - 96/97, p. 3).

(4) Doc. Chambre, n° 1174/1 - 96/97, p. 1.

initiatief, dient benadrukt te worden dat ook dit aspect geen bindend karakter vertoont. De uiteindelijke beslissing over het al dan niet organiseren van een raadpleging komt steeds toe aan de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen»(1). Het verslag namens de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de heer Scharff is hierover heel expliciet: «Het ontwerp maakt anderzijds een opening in de richting van wat men het volksinitiatief zou kunnen noemen. Als 10% van de bevolking dat wil, kan een volksraadpleging worden gehouden, ook al blijft die beslissing berusten bij de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen, al naar gelang van het geval. Er moet immers worden op gewezen dat zulks de enige mogelijkheid was om het volksinitiatief te organiseren binnen het huidige grondwettelijk kader. Dat is dan ook de reden waarom de Raad van State ditmaal geen bezwaren formuleerde, daar waar hij wel bezwaren had tegen eerdere voorstellen(2).

6. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 april 1995 blijkt duidelijk dat de Wetgevende Kamers er in navolging van de adviezen van de Raad van State van uitgaat dat het volksinitiatief grondwettelijk gezien alleen aanvaardbaar is op voorwaarde dat de gemeenteraad de uiteindelijke beslissing neemt over de organisatie van de raadpleging.

Ook de indieners van het nieuwe wetsvoorstel delen dat standpunt: teneinde de organisatie van een raadpleging verplicht te maken als een bepaald percentage handtekeningen is verzameld, verbinden ze dit voorstel aan het voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet(3). Dezelfde redenering wordt toegepast voor het wetsontwerp tot wijziging van de artikelen nrs. 140-1 tot 140-6 van de provinciewet(4).

Besluit

In deze omstandigheden lijkt het erg moeilijk in te gaan tegen de interpretatie van de Raad van State, al zijn bepaalde besluiten die de Raad van State heeft getrokken uit de representatieve organisatie van de macht op provinciaal en gemeentelijk niveau, aanvechtbaar. Uit de interpretatie van de Raad van State kan met name worden afgeleid dat een herziening van de Grondwet nodig is om de organisatie van een provinciale of gemeentelijke volksraadpleging verplicht te maken.

Dat standpunt wordt niet alleen ingenomen in een reeks eenvoudige en duidelijke adviezen van de Raad van State, maar is ook tweemaal — in 1995 en in het kader van de huidige voorstellen — bekrachtigd door de wetgever. Ook de Kamer neemt dat standpunt over in haar voorstel tot herziening van artikel 41 van de Grondwet, dat momenteel aanhangig is bij de Senaat.

Een andere vraag, die ons hier is gesteld, is of de door de Kamer goedgekeurde grondwettelijke bepaling andere problemen kan

(1) Stuk Senaat, nr. 1338/1, 1994-1995, blz. 2 (onderstreept door de auteur van de tekst).

(2) Stuk Senaat, nr. 1339/2, 1994-1995, blz. 2 (onderstreept door de auteur van de tekst). Zie ook de uitspraak van de minister (blz. 11): «De 10%-grens vindt hij niet overdreven. Die mag echter het verzoek niet verplichtend maken, omdat daarvoor een herziening van de Grondwet nodig is, meer bepaald van artikel 41 (oud artikel 31). Zie ook in hetzelfde verslag de verklaringen van de minister (blz. 15) en in het verslag van de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt (Stuk Kamer, nr. 1784/3 - 94/95, blz. 10). In tegengestelde zin, amendement nr. 1 van de heren Thiel en Cheron, Stuk Kamer, nr. 1784/2 - 94/95, blz. 2 en het antwoord van de minister (Stuk Kamer, nr. 1784/3 - 94/95, blz. 12).

(3) Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 318 tot 323 van de nieuwe gemeentewet betreffende de gemeentelijke volksraadpleging, Stuk Kamer, nr. 1174/1 - 96/97, blz. 1. Zie in dezelfde zin de uitspraak van de heer Vanvelthoven in het verslag namens de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt (Stuk Kamer, nr. 1174/8 - 96/97, blz. 3).

(4) Stuk Kamer, nr. 1175/1 - 96/97, blz. 1.

par la Chambre est susceptible de régler d'autres problèmes soulevés par la mise en œuvre de la loi du 10 avril 1995. Pour ne prendre qu'un exemple, la doctrine a maintes fois souligné combien le champ d'application de cette loi était flou, quant aux questions qui pouvaient faire l'objet d'une consultation populaire(1). L'actuel projet de révision de l'article 41 ne vise quant à lui que les «matières d'intérêt communal ou provincial». La question peut être posée de savoir que sera l'impact de cette formulation sur les questions que la loi pourra soumettre à consultation populaire provinciale ou communale.

Le 18 janvier 1999.

regelen die bij de inwerkingtreding van de wet van 10 april 1995 zijn gerezen. Om maar één voorbeeld te geven: in de rechtsleer is meermaals onderstreept dat de draagwijdte van deze wet wazig is met betrekking tot de vragen waarover een volksraadpleging gehouden kan worden(1). Het voorliggende ontwerp tot herziening van artikel 41 heeft het alleen over «aangelegenheden van provinciaal of gemeentelijk belang». Men kan zich afvragen hoe dit concept in de praktijk zal worden gehanteerd om in de wet te bepalen over welke onderwerpen een provinciale of gemeentelijke volksraadpleging kan worden georganiseerd.

18 januari 1999.

(1) F. Delpérée, La consultation communale, *Droit communal*, 1995, p. 296; F. Tulkens, La consultation populaire communale, *JT*, 1995, p. 730.

(1) F. Delpérée, La consultation communale, *Droit communal*, 1995, blz. 296; F. Tulkens, La consultation populaire communale, *JT*, 1995, blz. 730.

ANNEXE 3

LE POUVOIR DE RÉVISION DU CONSTITUANT
EST-IL LIMITÉ ?

1. Généralités

La présente note a pour objet de répondre à la question de savoir si une disposition de la Constitution qui été déclarée soumise à révision par la préconstituante peut être modifiée plus d'une fois par la constituante? En d'autres termes, le pouvoir de la constituante est-il épuisé dès l'instant où elle a modifié un article de la Constitution?

2. La théorie de «L'épuisement de la saisine
de la constituante»

Dans son manuel de droit constitutionnel belge, le professeur Alen écrit (traduction):

«La constituante n'est pas tenue de revoir les dispositions constitutionnelles déclarées soumises à révision. La constituante n'est pas non plus tenue par les intentions de la préconstituante. Par ailleurs, le pouvoir de révision de la constituante est limité à la fois dans le temps et quant à son objet: elle ne peut évidemment exercer sa compétence que durant le délai pour lequel les Chambres législatives sont élues (en principe quatre ans) et elle peut uniquement revoir les dispositions qui ont été désignées de manière identique dans chacune des trois déclarations des branches de la préconstituante. Les Chambres législatives considèrent également, selon nous à tort(1), qu'un article de la Constitution ne peut être revu qu'une seule fois au cours d'une même législature, sauf si les modifications ont trait à des dispositions différentes au sein de cet article. (...)» Alen, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Anvers, Kluwer, 1995, n° 59.

Dans la pratique parlementaire, un article de la Constitution ne peut pas être modifié deux fois ou plus au cours d'une même législature, sauf si ces modifications portent sur des dispositions différentes contenues dans cet article.

Pour justifier la théorie de «l'épuisement de la saisine de la constituante», ses défenseurs font référence au libellé de l'article 195 de la Constitution, qui dispose que les Chambres statuent, d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision. Cette décision serait unique et définitive, de telle sorte que le pouvoir du constituant concernant un élément précis de la déclaration de révision est épuisé dès qu'il a pris une décision positive sur cet élément.

(1) Parce que la constituante conserve la plénitude de ses pouvoirs tout au long de la législature, dans les limites de la déclaration de révision de la Constitution.

BIJLAGE 3

IS DE HERZIENINGSBEVOEGDHEID VAN
DE GRONDWETGEVER BEPERKT ?

1. Algemeen

Onderhavige nota heeft als doel een antwoord te geven op de vraag of een grondwetsbepaling, die door de preconstituante voor herziening vatbaar is verklaard, meer dan één maal kan worden gewijzigd door de constituante. Is, met andere woorden, de bevoegdheid van de constituante uitgeput wanneer zij een artikel reeds heeft gewijzigd?

2. De theorie van de «eenmalige bevoegdheid
van de constituante»

In zijn *Handboek van het Belgisch Staatsrecht* schrijft professor Alen:

«Het staat de constituante vrij de voor herziening aangewezen grondwetsbepalingen al dan niet te herzien. De constituante is evenmin gebonden door de bedoelingen van de preconstituante. Anderzijds is de herzieningsbevoegdheid van de Constituante zowel in de tijd als naar het voorwerp beperkt: zij kan haar bevoegdheid vanzelfsprekend slechts uitoefenen binnen de termijn waarvoor de Wetgevende Kamers verkozen werden (in principe vier jaar) en zij kan alleen de bepalingen herzien die op identieke wijze in elk van de drie verklaringen van de takken van de preconstituante zijn aangewezen. Ook wordt door de Wetgevende Kamers, ons inziens ten onrechte(1), aangenomen dat een grondwetsartikel in de loop van eenzelfde legislatuur slechts éénmaal kan worden herzien, tenzij wanneer de wijzigingen betrekking zouden hebben op verschillende in dat artikel vervatte bepalingen. (...)» Alen, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1995, nr. 59.

In de parlementaire praktijk kan een artikel van de Grondwet tijdens eenzelfde zittingsperiode niet twee of meerdere keren worden gewijzigd, tenzij wanneer de wijzigingen betrekking zouden hebben op verschillende bepalingen die in dat artikel vervat zijn.

Als rechtvaardiging voor deze theorie van de «eenmalige bevoegdheid van de constituante» wordt verwezen naar de formulering van artikel 195 van de Grondwet, dat bepaalt dat de Kamers, in overeenstemming met de Koning, beslissen over de punten die aan herziening zijn onderworpen. Deze beslissing zou eenmalig en definitief zijn, zodat de bevoegdheid van de grondwetgever met betrekking tot een bepaald onderdeel van de herzieningsverklaring wordt uitgeput door het nemen van een positieve beslissing over dit onderdeel.

(1) Omdat de constituante in de loop van de legislatuur, binnen de grenzen van de verklaring tot herziening van de Grondwet, haar volledige bevoegdheid behoudt.

Pour une interprétation très large du principe de «l'épuisement de la saisine de la constituante», l'on se référera à la discussion sur la révision de l'ancien article 86 de la Constitution(1) au cours de laquelle un membre de la Chambre des représentants a tenu le raisonnement suivant(2):

«Comme le dit le professeur Delpérée (Delpérée, F., *Précis de Droit constitutionnel*, UCL, deuxième édition, p. 98-101), les 'points soumis à la révision' peuvent signifier deux choses:

— d'une part, cette expression peut viser les 'numéros d'articles' à réviser, 'auquel cas l'autorité révisionniste garde évidemment la prérogative de statuer autrement sur ce point';

— d'autre part, «les points peuvent aussi être compris au sens des 'matières' traitées dans l'article soumis à la révision, auquel cas l'autorité révisionniste ne peut intervenir que si la question qui était évoqué dans la Constitution initiale reste la même que celle qui pourrait être résolue à la faveur d'un nouvel amendement'.

Or, les sénateurs unanimes ont reconnu que la révision de la Constitution portait sur les matières contenues dans les articles soumis à la révision. Par conséquent, 'les points soumis à la révision' visent plutôt les matières que les 'numéros d'articles'.

On peut dès lors conclure avec F. Delpérée que le pouvoir constituant est désaïsi si, en altérant profondément une matière que vise une disposition constitutionnelle, il a donné —à l'article qui lui sert de siège un autre objet.»

3. Conséquences de la théorie de «l'épuisement de la saisine de la constituante»

Il est toutefois généralement admis que la théorie de «l'épuisement de la saisine de la constituante» n'empêche pas qu'une même disposition constitutionnelle puisse être revue d'abord sur un aspect déterminé, pour l'être ensuite à nouveau, durant la même législature, concernant un autre aspect, à condition évidemment que l'on puisse s'appuyer pour les deux aspects sur la déclaration de révision(3).

Ce principe a été consacré en 1980 au Sénat, lors de la discussion des propositions de révision des anciens articles 26, 59bis et 108 de la Constitution. Lors des votes sur ces propositions, on a souligné que les articles concernés pourraient être modifiés une nouvelle fois dans le courant de la législature pour ce qui est des autres aspects contenus dans ces dispositions(4).

En 1991, la question s'est posée à l'occasion de la révision de l'ancien article 56. La Commission de la Chambre avait estimé au départ qu'une révision partielle de cet article ferait obstacle à

Voor een zeer verregaande interpretatie van het beginsel van de «eenmalige bevoegdheid van de constituante» kan men verwijzen naar de discussie rond de herziening van het vroegere artikel 86 van de Grondwet(1), waarbij een lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers de volgende redenering maakte(2):

«Zoals professor Delpérée zegt (Delpérée, F., *Précis de Droit constitutionnel*, UCL, tweede uitgave, blz. 98-101), kan men met die 'punten die aan herziening zijn onderworpen' twee dingen bedoelen:

— die uitdrukking kan worden begrepen als de 'nummers van artikelen' die voor herziening vatbaar zijn, 'in welk geval de instantie die de herziening verricht, uiteraard het prerogatief behoudt om over dat punt anders te beslissen';

— maar «de punten» kunnen ook worden begrepen in de zin van «materies» die in het aan herziening onderworpen artikel behandeld worden, in welk geval de instantie die de herziening verricht, enkel kan optreden indien de materie die in de oorspronkelijke tekst van de Grondwet is behandeld dezelfde blijft als die welke door middel van een nieuw amendement een oplossing zou krijgen.

Nu waren alle senatoren het erover eens dat de herziening van de Grondwet betrekking heeft op de materies die vervat zijn in de aan herziening onderworpen artikelen. Bijgevolg wordt met de 'punten die aan herziening zijn onderworpen' eerder bedoeld op de 'materies' dan op de 'nummers van de artikelen'.

Derhalve kan men met F. Delpérée concluderen dat de bevoegdheid van de grondwetgevende macht vervalt wanneer deze een materie die vervat ligt in een grondwettelijke bepaling, grondig heeft gewijzigd, zodat het desbetreffende artikel inhoudelijk is veranderd.»

3. Gevolgen van de theorie van de «eenmalige bevoegdheid van de constituante»

Algemeen wordt echter aangenomen dat de theorie van de «eenmalige bevoegdheid van de constituante» niet verhindert dat eenzelfde grondwetsbepaling kan worden herzien met betrekking tot één bepaald onderwerp en nadien, gedurende dezelfde zittingsperiode, opnieuw kan worden herzien met betrekking tot een ander onderwerp, voor zover men uiteraard voor beide onderwerpen steun vindt in de herzieningsverklaring(3).

Dit beginsel werd in 1980 duidelijk benadrukt in de Senaat, naar aanleiding van de bespreking van de voorstellen tot herziening van de vroegere artikelen 26, 59bis en 108. Bij de stemmingen over de betrokken voorstellen werd benadrukt dat de betrokken artikelen in de loop van de zittingsperiode opnieuw gewijzigd zouden kunnen worden voor de andere aspecten, die in deze bepalingen vervat waren(4).

In 1991 rees de vraag naar aanleiding van de herziening van het vroegere artikel 56. De Kamercommissie was aanvankelijk van oordeel dat een gedeeltelijke herziening van dit artikel elke latere

(1) Voir ci-dessous au point 3 de la présente note.

(2) Doc. Chambre, n° 961-3, 89/90, pp. 21-22.

(3) Van Nieuwenhove, J., «De herziening en de coördinatie van de Grondwet» dans Van Der Hulst, M. et Veny, L., *Parlementair Recht — Commentaar en teksten*, Myns en Breesch, 1998, Partie A.2.5.1.1., p. 58.

(4) Voir le rapport Lindemans-de Stexhe, doc. Sénat, n° 100/28, SE 1979, p. 2-3, ainsi que *Annales*, Sénat, 25 juin 1980, 1977-1978, (révision de l'article 26); 26 juin 1980, 2005-2006 (révision de l'article 59bis) et 27 juin 1980, 2063-2064 (révision de l'article 108) (déclarations du président du Sénat, du ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles et de MM. De Bondt, Storme et de Stexhe). Le sénateur De Bondt, en particulier, fut un ardent défenseur de cette thèse.

(1) Zie verder in punt 3 van deze nota.

(2) Stuk Kamer, nr. 961-3, 89/90, blz. 21-22.

(3) Van Nieuwenhove, J., «De herziening en de coördinatie van de Grondwet» in Van der Hulst, M. en Veny, L., *Parlementair Recht — Commentaar en teksten*, Myns & Breesch, 1998, Deel A.2.5.1.1, blz. 58.

(4) Zie het verslag Lindemans-de Stexhe, Stuk Senaat, nr. 100/28, BZ 1979, blz. 2-3, evenals *Handelingen*, Senaat, 25 juni 1980, 1977-1978, (herziening van artikel 26); 26 juni 1980, blz. 2005-2006 (herziening van artikel 59bis) en 27 juni 1980, blz. 2063-2064 (herziening van artikel 108) (verklaringen van de voorzitter van de Senaat, van de minister van Binnenlandse Zaken en Institutionele Hervormingen en van de heren De Bondt, Storme en de Stexhe). Vooral senator De Bondt wierp zich op als een gedreven verdediger van deze stelling.

toute révision ultérieure au cours de la même législature. Le Sénat adopta par contre la même position qu'en 1980(1). Et la Commission de la Chambre se rallia ensuite au point de vue du Sénat(2).

Le problème a refait surface en 1991, lors de la discussion de deux propositions de révision de l'ancien article 86 en vue de limiter le nombre de ministres(3). La Commission de la Chambre objecta que cet article ne pouvait plus être revu, parce que la saisine de la constituante en la matière était épuisée après la révision de cet article(4) visant à supprimer la distinction entre la grande et la petite naturalisation(5), qui avait déjà pleinement mis en œuvre les intentions de la préconstituante. C'est notamment pour cette raison qu'il fut conclu à l'irrecevabilité des deux propositions. Cette décision est cependant contraire au point de vue que la Commission de la Chambre avait adopté à propos de la révision précitée de l'article 56.

En 1993, l'ancien article 26 de la Constitution a été revu afin de réserver le pouvoir législatif, dans certaines matières, à la Chambre des représentants et au Roi. La Commission du Sénat souligna que cette révision n'excluait pas que la disposition puisse encore être revue durant la même législature afin de permettre l'instauration d'un référendum législatif(6).

4. Observations relatives à la théorie de «l'épuisement de la saisine de la constituante»

Même si l'on interprète la théorie de l'épuisement de la saisine de la constituante de manière restrictive en considérant qu'une disposition constitutionnelle peut quand même être modifiée à plusieurs reprises par la constituante lorsque la modification porte sur une autre matière, certains auteurs considèrent que cette interprétation n'est pas exemple de toute critique pour autant.

À l'instar du législateur qui peut, au cours de la même législature, réexaminer et, au besoin, modifier ou abroger les dispositions légales qu'il vient d'édicter, la constituante peut également réexaminer une disposition constitutionnelle qu'elle vient de revoir et, éventuellement, y apporter des modifications.

La constituante peut, en effet, exercer son pouvoir constituant pendant toute la durée de la législature. Le texte de l'article 195 ne contient aucune indication suffisamment explicite comme quoi la révision d'une disposition constitutionnelle ferait perdre à la constituante le pouvoir de réexaminer cette disposition durant la même législature et, au besoin, de la modifier une nouvelle fois, quant bien même la modification porterait sur la même matière(7).

La théorie de «l'épuisement de la saisine de la constituante» se fonde apparemment sur l'idée que la constituante serait infallible

(1) Rapport Lallemand, doc. Sénat, n° 100/26-2°, SE 1988, en *Annales Sénat*, 17 janvier 1991, pp. 1017-1019.

(2) Rapport Mayeur, doc. Chambre, n°s 10/56-1435/2, 90/91, p. 2.

(3) Proposition de M. Bourgeois, doc. Chambre, n° 10/86-1464/1, 90/91 et proposition de MM. Van der Maelen et Vandembroucke, doc. Chambre, n° 10-86-1555/1, 90/91.

(4) Modification de la Constitution du 1^{er} février 1991, *Moniteur belge*, 15 février 1991.

(5) Rapport Breyne, doc. Chambre, n° 961/3, 89/90, pp. 16 et 27-28.

(6) Rapport Van Belle, doc. Sénat, n° 100/15-3°, SE 1991-1992, p. 40.

(7) Van Nieuwenhove, J., «De herziening en de coördinatie van de Grondwet» dans Van Der Hulst, M. et Veny, L., *Parlementair Recht — Commentaar en teksten*, Mys & Breesch, 1998, Partie A.2.5.1.1., p. 60.

herziening tijdens dezelfde zittingsperiode in de weg zou staan. De Senaat daarentegen nam dezelfde stelling in als in 1980(1). De Kamercommissie heeft zich vervolgens bij het standpunt van de Senaat aangesloten(2).

Het probleem dook in 1991 opnieuw op bij de bespreking van twee voorstellen tot herziening van het vroegere artikel 86 met het oog op de beperking van het aantal ministers(3). In de Kamercommissie werd opgeworpen dat dit artikel niet meer herzien kon worden, omdat de bevoegdheid van de constituante terzake uitgeput zou zijn door de herziening van dit artikel(4) met het oog op de afschaffing van het onderscheid tussen de grote en kleine naturalisatie(5), waardoor reeds geheel werd tegemoetgekomen aan de bedoeling van de preconstituante. Onder meer om die reden werd besloten tot de onontvankelijkheid van de twee voorstellen. Deze beslissing staat echter haaks op het standpunt van de Kamercommissie bij de eerder aangehaalde herziening van artikel 56.

In 1993 werd het vroegere artikel 26 herzien om de wetgevende macht voor een aantal aangelegenheden te beperken tot de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Koning. In de Senaatscommissie werd benadrukt dat deze herziening niet uitsloot dat deze bepaling in de loop van dezelfde zittingsperiode nogmaals kon worden herzien om de invoering van een wetgevend referendum mogelijk te maken(6).

4. Bedenkingen bij de theorie van de «eenmalige bevoegdheid van de constituante»

Ook wanneer men de theorie van de «eenmalige bevoegdheid van de constituante» op een beperkende wijze zou interpreteren, door aan te nemen dat een grondwetsbepaling door de constituante toch meerdere keren kan worden gewijzigd wanneer het over een andere materie gaat, dan nog is zij volgens sommige auteurs vatbaar voor kritiek.

Net zoals de wetgever, die de wettelijke bepalingen die hij nog maar pas heeft uitgevaardigd tijdens dezelfde zittingsperiode opnieuw kan onderzoeken en eventueel kan wijzigen of opheffen, kan ook de constituante een grondwetsbepaling die zij reeds heeft herzien opnieuw onderzoeken en er eventueel wijzigingen aan toebrengen.

De constituante kan immers gedurende de hele zittingsperiode haar grondwetgevende bevoegdheid uitoefenen. Er is geen voldoende expliciete aanduiding in de tekst van artikel 195 dat de constituante door de herziening van een grondwetsbepaling de bevoegdheid zou verliezen om deze bepaling in de loop van dezelfde zittingsperiode aan een nieuw onderzoek te onderwerpen en eventueel opnieuw te wijzigen, ook indien het eenzelfde materie betreft(7).

De theorie van de «eenmalige bevoegdheid van de constituante» gaat blijkbaar uit van een idee van onfeilbaarheid (althans

(1) Verslag Lallemand, Stuk Senaat, nr. 100/26-2°, BZ 1988, en *Hand.*, Senaat, 17 januari 1991, blz. 1017-1019.

(2) Verslag Mayeur, Stuk Kamer, nrs. 10/56-1435/2, 90/91, blz. 2.

(3) Voorstel van de heer Bourgeois, Stuk Kamer, nr. 10/86-1464/1, 90/91, en voorstel van de heren Van der Maelen en Vandembroucke, Stuk Kamer, nr. 10-86-1555/1, 90/91.

(4) Grondwetswijziging van 1 februari 1991, *Belgisch Staatsblad*, 15 februari 1991.

(5) Verslag Breyne, Stuk Kamer, nr. 961/3, 89/90, blz. 16 en 27-28.

(6) Verslag Van Belle, Stuk Senaat, nr. 100/15-3°, BZ 1991-1992, blz. 40.

(7) Van Nieuwenhove, J., «De herziening en de coördinatie van de Grondwet», in Van der Hulst, M. en Veny, L., *Parlementair Recht — Commentaar en teksten*, Mys & Breesch, 1998, Deel A.2.5.1.1., blz. 60.

(du moins l'espace d'une législature) ou sur la crainte que la constituante ne revienne, durant une même législature, sur des modifications qu'elle avait déjà adoptées(1). Les deux idées sous-jacentes ne paraissent cependant guère fondées.

5. Conclusion

En dépit des observations formulées par la doctrine(2), la théorie de «l'épuisement de la saisine de la constituante» est consacrée par la pratique parlementaire. Il est généralement admis que cette théorie n'empêche pas qu'une même disposition constitutionnelle puisse être modifiée sur un projet déterminé, puis modifiée à nouveau par la suite, durant la même législature, sur un autre sujet, à condition bien sûr de pouvoir se fonder sur la déclaration de révision pour les deux sujets.

(1) C'est ainsi que le vice-premier ministre et ministre des Réformes institutionnelles a déclaré en 1990 qu'autrement «une procédure de révision permanente serait instaurée, ce qui ne me paraît pas de nature à assurer la sécurité juridique». (*Annales*, Sénat, 28 mars 1990, p. 1791). Le principe de la sécurité juridique paraît une base assez faible pour justifier une limitation du pouvoir de la constituante.

(2) Voir Van der Hulst, M. et Vander Stichele, A., «Is de herzieningsbevoegdheid van de Grondwetgever beperkt?», *TBP*, 1993, p. 520-523; Velu, J., *Droit public*, I, *Le statut des gouvernants (I)*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 174-175.

binnen de tijdspanne van een zittingsperiode) van de constituante of van de vrees dat de constituante gedurende de zittingsperiode opnieuw zou sleutelen aan wijzigingen die ze reeds had aangenomen(1). Beide achterliggende ideeën lijken echter weinig gegrond te zijn.

5. Conclusie

Ondanks de bedenkingen die werden geuit in de rechtsleer(2), is de theorie van de «eenmalige bevoegdheid van de constituante» aanvaard in de parlementaire praktijk. Algemeen wordt aangenomen dat deze theorie niet verhindert dat eenzelfde grondwetsbepaling kan worden herzien met betrekking tot één bepaald onderwerp en nadien, gedurende dezelfde zittingsperiode, opnieuw kan worden herzien met betrekking tot een ander onderwerp, voor zover men uiteraard voor beide onderwerpen steun vindt in de herzieningsverklaring.

(1) Zo verklaarde de vice-eerste minister en minister van Institutionele Hervormingen in 1990 dat, in het andere geval, «une procédure de révision permanente serait instaurée, ce qui ne me paraît pas de nature à assurer la sécurité juridique». (*Hand.*, Senaat, 28 maart 1990, blz. 1791). Het beginsel van de rechtszekerheid lijkt een veeleer zwakke basis voor een inperking van de bevoegdheid van de constituante.

(2) Zie Van der Hulst, M. en Vander Stichele, A., «Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt?», *TBP*, 1993, blz. 520-523; Velu, J., *Droit public*, I, *Le Statut des gouvernants (I)*, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 174-175.

Cette annexe p. 32 à 43 est disponible sur support papier et sur le site WWW du Sénat (<http://www.senate.be>).

Deze bijlage blz. 32 tot en met 43 is beschikbaar op papier en op de WWW-site van de Senaat (<http://www.senate.be>).