~~L.15.853/A.V.-A.G.~~
~~L.15.854/A.V.-A.G.~~
L.15.969/A.V.-A.G.
L.15.970/A.V.-A.G.
L.15.971/A.V.-A.G.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, algemene vergadering, de 23e november 1983, de 24e november 1983 en de 4e januari 1984 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over :

1° een voorstel van wet "tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten" (ingediend door de heer Dierickx), ingeschreven onder het nr. L. 15.853/A.V., de 23e november 1983,

2° een voorstel van wet "tot instelling van het referendum op initiatief van het volk" (ingediend door de heren Deleuze en Daras), ingeschreven onder het nr. L. 15.854/A.V., de 24e november 1983,

3° een voorstel van wet "waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven" (ingediend door de heer Mundeleer), ingeschreven onder het nr. L. 15.969/A.V., de 4e januari 1984,

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, assemblée générale, saisi les 23 novembre 1983 24 novembre 1983 et 4 janvier 1984, par le Président de la Chambre des Représentants, d'une demande d'avis sur :

1° une proposition de loi "instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière" (déposée par M. Dierickx), répertoriée sous le n° L. 15.853/A.G., le 23 novembre 1983,

2° une proposition de loi "visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire" (déposée par MM. Deleuze et Daras), répertoriée sous le n° L. 15.854/A.G., le 24 novembre 1983,

3° une proposition de loi "érigeant la consultation populaire en institution" (déposée par M. Mundeleer), répertoriée sous le n° L. 15.969/A.G., le 4 janvier 1984,

4° een voorstel van wet "tot organisatie van volksraadplegingen of referendums" (ingediend door de heren Deroubaix, Hendrick en Th. Delahaye), ingeschreven onder het nr. L. 15.970/A.V., de 4e januari 1984,

5° een voorstel van wet "tot instelling van het referendum" (ingediend door de heren L. Michel en Henrion), ingeschreven onder het nr. L. 15.971/A.V., de 4e januari 1984,

heeft de 15e mei 1985 het volgend advies gegeven :

4° une proposition de loi "organisant les consultations de la population ou référendums" (déposée par MM. Deroubaix, Hendrick et Th. Delahaye), répertoriée sous le n° L. 15.970/A.G., le 4 janvier 1984,

5° une proposition de loi "instituant la consultation populaire" (déposée par MM. L. Michel et Henrion), répertoriée sous le n° L. 15.971/A.G. le 4 janvier 1984,

a donné le 15 mai 1985 l'avis suivant :

I. INHOUD VAN DE VOORSTELLEN.

De Raad van State, afdeling wetgeving, is om advies verzocht over vijf wetsvoorstellen die onderling een zekere verwantschap vertonen, maar ook in aanzienlijke mate van elkaar verschillen.

Die wetsvoorstellen hebben gemeen dat ze naar een of andere vorm van rechtstreekse (of halfrechtstreekse) democratie (1), referendum of volksraadpleging grijpen.

Een beknopte analyse van hun respectieve inhoud zal aantonen waarin ze van elkaar verschillen en op welke detailpunten ze, afgezien van hun reeds vermelde fundamentele verwantschap, onderling overeenkomen.

De vijf voorstellen worden hierna onderzocht in de volgorde waarin zij bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ter tafel zijn gelegd.

.../...

---

(1) Ondanks bepaalde terminologische onnauwkeurigheden, mag ervan uit worden gegaan dat rechtstreekse democratie onderstelt dat het volk zelf alle beslissingen neemt."Ce procédé idyllique de gouvernement que Rousseau lui-même réservait à un peuple de Dieux n'est plus aujourd'hui qu'une curiosité historique" (G. BURDEAU, Droit constitutionnel et Institutions politiques, 16de ed., Parijs, L.G.D.J., 1974, blz. 135).
Halfrechtstreekse democratie combineert het representatief stelsel met procédés zoals het veto, het initiatief en het referendum, waardoor het volk zelf sommige beslissingen neemt (ibidem).

L. 15.853/A.V.
L. 15.854/A.V.
L. 15.969/A.V.
L. 15.970/A.V.
L. 15.971/A.V.

1° Wetsvoorstel waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven, ingediend door de heer G. MUNDELEER op 4 februari 1982 (1).

Dit wetsvoorstel beoogt het mogelijk te maken dat ten minste honderd leden van de Wetgevende Kamers een verzoek indienen opdat over een wetsontwerp of een wetsvoorstel dat noch in de ene noch in de andere vergadering is aangenomen, een volksraadpleging wordt gehouden.

Het verzoek, dat gesteund dient te zijn door een petitie met ten minste honderdduizend handtekeningen van kiezers, wordt aan de Koning, aan de voorzitter van de Senaat en aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers gericht. Een afschrift ervan wordt aan de "voorzitter van de Raad van State" gezonden.

De indiening van dit verzoek schorst gedurende één maand de bespreking en de aanneming van het wetsontwerp of wetsvoorstel door de Wetgevende Kamers. De Raad van State, zitting houdend in algemene vergadering, spreekt zich binnen vijftien dagen na de ontvangst van het afschrift van het verzoek uit "over de regelmatigheid van de procedure"; heeft de Raad zich binnen die termijn niet uitgesproken, dan wordt het verzoekschrift "van ambtswege als ontvankelijk beschouwd".

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, 49 (1981-1982), nr. 1.

Het verzoek dat ontvankelijk wordt geacht of als zodanig wordt beschouwd, wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Binnen veertig dagen na die bekendmaking "antwoorden alle Belgen die op de voor de wetgevende verkiezingen opgestelde kiezerslijsten zijn ingeschreven, met "ja" of "neen" op de gestelde vraag".

De stemming is verplicht. De bepalingen van het Kieswetboek aangaande de kiezers, de kiescolleges, de kiesverrichtingen, enz... zijn van toepassing.

De uitslag van de raadpleging wordt, voordat de bespreking van het wetsontwerp of -voorstel wordt aangevat of voortgezet, aan de Koning en aan de leden van de Wetgevende Kamers medegedeeld.

2° Wetsvoorstel tot instelling van het referendum op initiatief van het volk, ingediend door de heren O. DELEUZE en J. DARAS op 10 november 1982 (1).

Het tweede voorstel is door de indieners geamendeerd (2). Het wordt hierna besproken met inachtneming van de wijzigingen welke die amendementen erin hebben aangebracht.

Volgens artikel 1 "(hebben) op elk niveau van de instellingen, de kiesgerechtigde burgers het recht van de politieke overheid te vorderen dat zij een referendum houdt waarbij hetzij een door hen uitgewerkt ontwerp van beslissing hetzij de vernietiging van een beslissing in stemming wordt gebracht".

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, 429 (1982-1983), nr. 1.
(2) Gedr. St. Kamer, 429 (1982-1983), nr. 2.

Naargelang van "het niveau", dit wil zeggen al naargelang het verzoek strekt tot het organiseren van een referendum in de gemeente, in de agglomeratie van gemeenten, in de provincie, in de Gemeenschap, in het Gewest of in het gehele land, dient het aantal kiezers dat een verzoek indient, dit of dat bepaalde minimum te bereiken.

Een uit leden van de Raad van State bestaande "referendumcommissie", onderzoekt of het verzoek in overeenstemming is met de bepalingen van de wet, en gaat bepaaldelijk na of de vraag of de vragen zo luiden dat zij slechts met ja of neen kunnen worden beantwoord.

Het deelnemen aan de stemming die over de gestelde vraag of vragen gehouden wordt, is niet verplicht. De uitslag heeft bindende kracht als ten minste 20 % van de ingeschreven kiezers aan de stemming hebben deelgenomen.

Volgens artikel 13 "(zal) elke vraag waarop meer positieve dan negatieve antwoorden werden gegeven ... dezelfde uitwerking hebben als een beslissing van de openbare overheid van het niveau waarop de stemming is geschied". Uit de in het voorstel vervatte regeling blijkt dus dat een stemming waarbij tien ten honderd van de kiezers plus één "ja" hebben gestemd, gelijkgesteld zou kunnen worden met een beslissing van de overheid.

Artikel 13ter preciseert dat "de openbare overheid een beslissing die bij wege van referendum is genomen, binnen drie jaar zelfs niet gedeeltelijk ongedaan (kan) maken, tenzij met een tweederdemeerderheid". Een later referendum kan

.../...

datgene waarover bij wege van referendum een beslissing is genomen, niet wijzigen dan nadat een termijn van drie jaar is verlopen.

3° Wetsvoorstel tot instelling van het referendum, ingediend door de heren L. MICHEL en R. HENRION op 1 maart 1983 (1).

Het door de heren Louis MICHEL en Robert HENRION ingediende voorstel doelt uitsluitend op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Staat behoren en beoogt de Regering bevoegd te maken om aan de kiezers "die op de kiezerslijsten van de laatste gemeenteraadsverkiezingen stonden ingeschreven", een of meer vragen te stellen die "zodanig worden geformuleerd dat ze enkel met "ja" of "neen" kunnen worden beantwoord". De Regering is verplicht om een zodanige raadpleging van de kiezers te houden als 5 % van hen erom verzoeken door middel van een petitie waarin de te stellen vraag of vragen worden aangegeven.

Het voorstel voorziet in het instellen van een commissie bestaande uit leden van de Raad van State, die moet nagaan of aan de voorwaarden voor het organiseren van een referendum is voldaan en die de eindtekst van de te stellen vraag of vragen moet vastleggen.

Er wordt verwezen naar de gemeentekieswet, onder meer wat betreft het aanwijzen van de kiezers, het bepalen van de kiescolleges, de wijze van oproeping van de kiezers en de sanctionering van de kiesplicht.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, 578 (1982-1983), nr. 1.

Volgens artikel 5 van het voorstel worden de resultaten van de volksraadpleging aan de Koning en aan de Kamers meegedeeld. Er wordt niet overwogen aan de volksstemming andere gevolgen te verbinden.

4° Wetsvoorstel tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten, ingediend door de heren L. DIERICKX, O. DELEUZE, F. GEYSELINGS en J. DARAS op 17 november 1983 (1) :

Dit wetsvoorstel heeft, zoals uit het opschrift blijkt, een beperktere strekking dan de voorgaande : het is er niet op gericht een blijvend systeem van rechtstreekse democratie tot stand te brengen maar heeft alleen tot doel aan de Belgen die ingeschreven zijn op de voor de parlementsverkiezingen opgemaakte kiezerslijsten de bijzondere vraag te stellen : "Gaat U ermee akkoord dat bijkomende kernraketten op Belgisch grondgebied opgesteld worden ?".

Er wordt verwezen naar het Kieswetboek voor al wat betrekking heeft op de kiezers, de kiescolleges, het bijeenroepen van de kiezers, de straffen en de sanctionering van de stemplicht.

Aan de Raad van State wordt opgedragen in algemene vergadering uitspraak te doen over de bezwaren die zouden worden ingediend tegen onregelmatigheden in de verrichtingen van de volksraadpleging.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, 783 (1983-1984), nr. 1.

De Minister van Binnenlandse Zaken "(zal) de uitslagen samenstellen en ze ter kennis brengen van de Koning en de Wetgevende Kamers". Volgens de tekst van het voorstel zal dit het enige gevolg zijn dat aan deze raadpleging van de kiezers zal worden verbonden.

5° Wetsvoorstel tot organisatie van volksraadplegingen of referendums, ingediend door de heren P. DEROUBAIX, R. HENDRICK en Th. DELAHAYE op 21 december 1983 (1).

Evenals het in november 1982 door de heren DELEUZE en DARAS ingediende wetsvoorstel, beoogt dit voorstel het instellen van een systeem van rechtstreekse democratie, niet alleen voor de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Staat behoren, maar ook voor de aangelegenheden waarvoor onderscheidenlijk de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies en de gemeenten bevoegd zijn. Ondanks het opschrift dat aan het voorstel is gegeven, gaat het hier echter niet meer om een referendum, dit wil zeggen een procedure waarvan de gevolgen beslissend zijn, maar om een eenvoudige volksraadpleging (2).

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, 813 (1983-1984), nr. 1.

(2) In de rechtsleer worden vaak de uitdrukkingen "referendum d'avis" (adviserend referendum) en "référendum consultatif" of "de consultation" (consultatief referendum) gebruikt. Duidelijkheidshalve wordt in dit advies de benaming "referendum" echter uitsluitend gebezigd voor procedures waarvan de gevolgen "beslissend" zijn, terwijl met de benaming "volksraadpleging" de procedures worden aangeduid die het geheel of een deel van de bevolking ertoe brengen een advies te verstrekken aan de overheid, die althans juridisch de volle beslissingsmacht blijft behouden. De volksraadpleging is nationaal, regionaal of lokaal al naargelang zij zich tot de gehele Belgische bevolking richt of tot een min of meer beperkt deel ervan.

Naargelang van het geval zou het initiatief voor het organiseren van zo'n raadpleging berusten bij de colleges van burgemeester en schepenen, de bestendige deputaties van de provincieraden, de Executieven van de Gemeenschappen of de Gewesten of bij de nationale Regering. De verschillende verkozen vergaderingen zouden echter door middel van een met een gewone meerderheid goedgekeurde "dwingende motie" kunnen eisen dat dit initiatief genomen wordt. Een bepaald percentage kiezers zou eveneens een dergelijk verzoek kunnen doen.

Een nieuwe bijzondere afdeling van de Raad van State, welke afdeling als Raad van de Referendums zou worden opgericht, zou verplicht advies dienen te geven voordat de bevolking geraadpleegd wordt. Deze Raad zou de door de kiezers voorgelegde verzoeken ontvangen en ze bij de betrokken overheid aanhangig maken; hij zou bepalen hoe de vragen geformuleerd worden en zou de bevoegdheidsconflicten waartoe de toepassing van de wet aanleiding zou kunnen geven, beslechten.

Artikel 5 van het voorstel voegt een bijzonder geval toe waarin raadpleging van de bevolking verplicht is, het geval namelijk dat de Regering, de Gemeenschaps- of Gewestexecutieve, de bestendige deputatie of het college van burgemeester en schepenen "aan haar (zijn) vergadering een niet-sluitende begroting voorlegt". In dat geval wordt alvorens over de begroting wordt gestemd, een raadpleging georganiseerd die blijkbaar op de eventuele goedkeuring van die begroting betrekking dient te hebben. Er wordt evenwel nader bepaald dat de raadpleging "in geen geval betrekking (mag) hebben op personen". De raadpleging zou blijkbaar min of meer aanzienlijke bijkomende termijnen meebrengen voor de goedkeuring van de begrotingen want er is voorgeschreven dat "het Parlement, de Gemeenschaps- of Gewestraden, de provincie- of gemeenteraden, al naar het geval, binnen een maand

na de stemopneming, over het onderwerp van de raadpleging (moeten) beraadslagen".

Wat de kiezers, de oproeping van de kiezers en de kiesverrichtingen betreft, wordt verwezen naar de gemeentekieswet. Er wordt echter aan toegevoegd dat "het de kiezers vrij (staat) aan de raadplegingen al dan niet deel te nemen".

Vrije deelneming van de kiezers brengt mee dat het deelnemingspercentage nu eens meer dan weer minder aanzienlijk zou kunnen zijn. Artikel 7 bepaalt dat, als het deelnemingspercentage 50 % bereikt, de uitslag van de raadpleging "onder de verantwoordelijkheid" van de Raad van de Referendums wordt bekendgemaakt.

Volgens de toelichting bij het voorstel doet de uitslag van de volksraadpleging niets af aan de verantwoordelijkheid van de politieke gezagsdragers, aangezien die raadpleging grondwettelijk geen beslissend karakter heeft".

.../...

II. DE GRONDWETTIGHEID VAN HET REFERENDUM.

Slechts één van de voorstellen die hier zijn besproken, stelt de vraag of de instelling van een eigenlijk referendumstelsel, dit wil zeggen een stelsel dat aan de burgers of aan sommigen van hen rechtstreeks de bevoegdheid verleent om in de plaats van de gestelde machten beslissingen te nemen, al of niet in overeenstemming is met de Grondwet. Het betreft het door de heren O. DELEUZE en J. DARAS op 10 november 1982 ingediende wetsvoorstel (hierboven samengevat onder nummer I, 2°).

De vraag wordt in zeer ruime bewoordingen gesteld aangezien volgens dat voorstel het referendum "op elk niveau van de instellingen" georganiseerd zal kunnen worden, zowel met het oog op "de vernietiging van een beslissing" (intrekkingsreferendum) als om aan de kiezers een ontwerp van beslissing voor te leggen dat uitgewerkt is door degenen die het initiatief genomen zullen hebben om het raadplegen van de Natie of slechts van een deel ervan, te vorderen. Het ziet er naar uit dat het voorstel niet alleen betrekking heeft op de beslissingen van normatieve aard - gaande van Grondwet tot gemeenteverordening - maar ook op de overige beslissingen die "de politieke overheid" behoort te nemen. Het lijkt wel vast te staan dat de indieners van het voorstel met de term "politieke overheid" de beslissingen die door de rechterlijke overheid genomen worden, hebben willen uitsluiten.

Deze veelomvattende kwestie behoort in elk van haar facetten afzonderlijk te worden onderzocht.

.../...

A. Het referendum in aangelegenheden die tot de nationale bevoegdheid behoren.

Het voorstel van de heren DELEUZE en DARAS strekt ertoe het beslissingsreferendum toe te staan voor normatieve akten zoals de Grondwet, de wet, de koninklijke en ministeriële verordeningsbesluiten, de individuele beslissingen die in de vorm van koninklijke of ministeriële besluiten zijn genomen, en zelfs voor andere administratieve beslissingen.

1. Het referendum in grondwettelijke aangelegenheden.

Artikel 131 van de Grondwet verleent aan de wetgevende macht, dit wil zeggen aan de Koning en aan de twee Kamers, de bevoegdheid om onder bepaalde voorwaarden de Grondwet te herzien. De burgers nemen aan de procedure tot Grondwetsherziening alleen deel in hun hoedanigheid van kiezers, namelijk wanneer zij meedoen aan de stemming die de samenstelling van de Grondwetgevende Kamers bepaalt. Artikel 25, tweede lid, van de Grondwet, dat als beginsel stelt dat alle machten "op de wijze bij de Grondwet bepaald (worden uitgeoefend)", sluit het grondwettelijk referendum bijgevolg uit, tenzij de Grondwet vooraf wordt gewijzigd.

In 1954 en in 1968 zijn voorstellen tot verklaring van herziening ingediend die eventueel de mogelijkheid zouden hebben geschapen een referendumprocedure over de wijziging

.../...

van de Grondwet in te voeren (1). Die voorstellen zijn door de Wetgevende Kamers niet aangenomen en uit die mislukte pogingen heeft men geconcludeerd : "les Chambres préconstituantes ont toujours estimé que l'usage du référendum décisoire en matière constitutionnelle postulait une révision de l'article 131 de la Constitution" (2).

Het Nationaal Congres was een beroep op het volk ter beslechting van grondwetskwesties niet gunstig gezind. Tijdens het debat over de regeringsvorm heeft de heer DE ROBAULX, op de vergadering van 20 november 1830 voorgesteld dat de regeringsvorm - het ging feitelijk om de keuze tussen monarchie en republiek - die door het Congres zou worden gekozen, vervolgens "ter aanvaarding" aan het volk zou worden voorgelegd. Dit voorstel lokte een heftige reactie uit van de heer FORGEUR, die verklaarde ontsteld te zijn bij de

.../...

---

(1) Voorstel van verklaring betreffende de herziening van Titels III en VII van de Grondwet, op 23 februari 1954 bij de Kamer ingediend door de heer A. SAINT-REMY, waarbij voorgesteld wordt "bepalingen met betrekking tot het instellen van het wetgevend en het grondwetgevend referendum (in te voegen)" (Gedr. St. Kamer, 326 (1953-1954); voorstel van verklaring tot herziening van artikel 131 van de Grondwet, op 23 februari 1968 bij de Kamer ingediend door de heer F. PERIN, welk voorstel onder meer verantwoord was met de overweging dat "zou moeten worden bepaald dat de Grondwet ook door en op initiatief van het kiezerskorps zelf kan worden herzien" (Gedr. St. Kamer, 563 (1967-1968), nr. 1).

(2) Y. LEJEUNE en J. REGNIER, "BELGIQUE" in "Référendums", onder de leiding van F. DELPEREE, CRISP, Brussel, 1985, blz. 13 e.v., in casu blz. 19.

gedachte dat men buiten het Nationaal Congres steun zou kunnen zoeken om de beslissingen die deze vergadering genomen zou hebben, eventueel te doen vernietigen. Zich tot de overige leden van het Congres richtend, voegde hij er verontwaardigd aan toe : "on vous a contesté votre mandat; on a refusé de vous reconnaître comme pouvoir constituant" (1). Op de vergadering van de volgende dag diende de heer DE ROBAULX zijn voorstel opnieuw in maar niemand stond op voor de verwijzing ervan naar de secties en het voorstel zelf werd meteen afgewezen bij stemming over de "prealable kwestie" (2).

O. ORBAN oordeelt : "les citoyens n'entrent dans l'organisme souverain que du jour où ils sont admis aux urnes" en vindt dat de burgers hoe dan ook slechts één van de organen van de soevereiniteit zijn, naast de overige (3). Hun deelneming aan de uitoefening van de openbare macht is streng beperkt. Hij concludeert : "Les électeurs, de par la Constitution et la législation, n'ont donc rien à pouvoir faire qu'à prendre part au scrutin pour l'élection des sénateurs et représentants lorsqu'ils sont convoqués à cet effet" (4). Dezelfde auteur vindt trouwens dat het instellen van het wetgevend referendum

.../...

---

(1) E. HUYTTENS, Discussions du Congrès National de Belgique, Brussel, 1844, Eerste deel, blz. 228-229; I. VAN OVERLOOP, Exposé des motifs de la Constitution belge, Brussel, 1864, blz. 147-148.

(2) E. HUYTTENS, op. cit., blz. 260-261; I. VAN OVERLOOP, op. cit., blz. 182-183.

(3) Le Droit constitutionnel de la Belgique, Luik, Parijs, 1906, Deel I, nr. 171, blz. 284.

(4) Ibidem, Deel II, nr. 239, blz. 510.

ongrondwettig zou zijn, om redenen die hem blijkbaar ook tot de mening zouden moeten voeren dat het referendum dat georganiseerd zou worden om over een herziening van de Grondwet te beslissen, eveneens ongrondwettig zou zijn (1).

Paul ERRERA wijst op het volgende : "notre régime représentatif ne connaît le référendum sous aucune de ses formes" (2). Denkend aan Grondwetsherziening, wijst hij erop dat de herzieningsprocedure de burgers daarin mede doet optreden, maar dan uitsluitend onder voorwaarden die niet afwijken van het beginsel van de indirecte democratie. Hij schrijft dat het Nationaal Congres erop stond dat een volksraadpleging de publieke opinie de gelegenheid zou geven om zich in dat geval uit te spreken : artikel 131 van de Grondwet, zo voegt hij eraan toe, impliceert dat de beide Kamers worden ontbonden, dit wil zeggen dat een beroep wordt gedaan op het kiezerskorps (3).

.../...

---

(1) Le Droit constitutionnel de la Belgique, Luik, Parijs, 1906, Deel II, nr. 242, blz. 517. ORBAN leidt de ongrondwettigheid van het wetgevend referendum af uit artikel 26, dat de wetgevende macht aan de Koning en aan de Kamers toekent; men kan dezelfde redenering uiteraard ook voeren vanuit artikel 131 van de Grondwet en zodoende tot de conclusie komen, dat de bevoegdheid om de Grondwet te herzien evenzo bij de Koning en de beide Kamers berust.

(2) Traité de Droit public belge, Parijs, 1918, § 73, blz. 123.

(3) Traité de Droit public belge, Parijs, 1918, § 17, blz. 21.

P. WIGNY van zijn kant heeft herhaaldelijk gewezen op het representatief karakter van het Belgische grondwettelijk stelsel (1) en daarbij beklemtoond dat het precies wegens dit strikt representatieve karakter van onze openbare instellingen is, dat zelfs tot de herziening van de Grondwet door de verkozen Kamers wordt besloten en dat die herziening niet door het volk bekrachtigd behoeft te worden (2).

Prof. André MAST stelt zijnerzijds dat de Belgische instellingen "zuiver parlementaire instellingen" zijn. Het verschil lijkt echter louter terminologisch. Het is immers uit dat parlementaire kenmerk van ons grondwettelijk stelsel dat hij afleidt dat de beslissing die door de organen van de nationale vertegenwoordiging wordt genomen, "juris et de jure" geacht wordt die van het kiezerskorps zelf te zijn (3). Een dergelijke opvatting laat uiteraard weinig of geen ruimte voor enige vorm van referendum, in grondwetszaken of in andere, want bij zulk een referendum bestaat altijd de kans dat deze volmaakte overeenstemming tussen de wil van de burgers en die van hun vertegenwoordigers wordt weerlegd.

.../...

---

(1) Droit constitutionnel, Principes et droit positif, Brussel, 1952, nr. 268, blz. 405; Propos constitutionnels, Brussel, 1963, blz. 242; La troisième révision de la Constitution, Brussel, 1972, blz. 235.

(2) La troisième révision de la Constitution, op. cit., blz. 235.

(3) Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht (met de medewerking van Jean DUJARDIN), Gent, 1983, nr. 88, blz. 117.

Het is duidelijk dat het representatief stelsel, waarvan het parlementair stelsel heden ten dage de meest verspreide vorm is, procédés van rechtstreekse democratie, en in het bijzonder het referendum, principieel uitsluit. Het Nationaal Congres nu heeft bij decreet van 22 november 1830 als regeringsvorm van de Belgische Staat uitdrukkelijk "een grondwettelijke, representatieve en erfelijke monarchie" gekozen en op 24 februari 1831 heeft hetzelfde Nationaal Congres besloten dat het dit decreet in zijn hoedanigheid van Grondwetgevend lichaam had aangenomen.

Vandaag de dag moet wellicht worden aangenomen dat het representatief stelsel zich uit een theoretisch oogpunt wel laat verdragen met de invoering van het referendum. In een artikel dat in studies over het referendum vaak wordt aangehaald, heeft R. CARRE de MALBERG al in 1931 de mening uitgesproken dat het Franse parlementarisme van de IIIe Republiek, dat mettertijd verworden was tot een stelsel waarin partijpolitiek de overhand had, gecorrigeerd had moeten worden door in raadpleging van het volk te voorzien (1). Prof. Blaise KNAPP heeft er recentelijk en uit een algemener oogpunt op ge-

.../...

---

(1) "Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme", Rev. Dr. Public et Sc. pol., 1931, blz. 225 e.v., in casu blz. 243.

Wat de tegenstelling tussen democratie door vertegenwoordiging en rechtstreekse democratie betreft, zij ook verwezen naar J.M. DENQUIN, Référendum et Plébiscite, Parijs, 1976; inzonderheid blz. 17 e.v., waarin eraan herinnerd wordt dat de oorsprong van die tegenstelling in de geschriften van MONTESQUIEU en ROUSSEAU gelegen is.

Wat de mening betreft dat het volk slechts door toedoen van zijn vertegenwoordigers kan handelen, zij ook verwezen naar J.C. MASCLET, Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Vème République, Parijs, 1979, inzonderheid blz. 4 e.v.

wezen dat het zuivere representatief stelsel haast nergens meer bestaat en dat feitelijk in de meeste parlementaire democratieën wel eens een beroep op het volk wordt gedaan opdat het over belangrijke aangelegenheden rechtstreeks uitspraak doet (1)(2).

Dit neemt niet weg dat in België tot dusver geen grondwetsherziening iets heeft veranderd aan hetgeen hier met Pierre WIGNY moge worden genoemd "het strikt representatief karakter" van het grondwettelijk stelsel, een strikt

.../...

---

(1) "Principes et modalités de la démocratie directe", rapport présenté aux XIIèmes Journées d'Etudes juridiques Jean DABIN, Louvain-la-Neuve, 14-15 februari 1985.

(2) Zelfs in het Verenigd Koninkrijk, waar het parlementaire stelsel ontstaan is en waar het referendum en de rechtstreekse raadpleging van het volk buiten de verkiezingen om ongrondwettig werden geacht, werd het volk op 5 juni 1975 verzocht zijn mening te kennen te geven over het behoud van het Verenigd Koninkrijk in de Europese Gemeenschap. Waarschijnlijk gold het, althans naar de vorm, een gewone raadpleging en niet een eigenlijk referendum maar zelfs dit werd door sommigen in strijd met het Engelse parlementaire stelsel geacht. Zie Vernon BOGDANOR "Grande-Bretagne", in Référendums, onder leiding van Fr. DELPEREE, blz. 161 e.v., inzonderheid blz. 163 en blz. 209-210.

representatief karakter dat door het Nationaal Congres is gewild, door een decreet met grondwettelijke waarde uitdrukkelijk is bevestigd en gehuldigd is in de bepalingen van de Grondwet die betrekking hebben op de verschillende machten. Niets lijkt te wettigen dat de tekst van de Grondwet, die in dit opzicht sedert 1831 ongewijzigd is gebleven, thans uitgelegd zou worden op een wijze die duidelijk in strijd is met die welke de leden van het Nationaal Congres eraan gaven en met die welke er sindsdien altijd aan gegeven is. De Grondwet draagt de verschillende Staatsmachten, met inbegrip van de Grondwetgevende macht, op aan bepaalde lichamen en in dat systeem worden de burgers, alleen als zodanig gezien, bij de uitoefening van de openbare macht slechts betrokken om sommige van hun "mandatarissen" te kiezen. Het referendum hoort in dit systeem niet thuis.

Een tegengestelde stelling wordt weliswaar verdedigd door prof. Jan DE MEYER, die vindt dat in een politiek bestel dat namens het volk is ingesteld en gegrondvest is op de gedachte dat "alle machten uitgaan van de Natie", men het volk, de natie of welk deel dan ook van het volk of van de natie niet mag willen verbieden over zijn of haar eigen aangelegenheden te beslissen. Volgens die auteur is geen Grondwetsherziening nodig om het houden van een referendum mogelijk te maken, want de Grondwet verbiedt zulks niet. Wel acht hij het nuttig dat de Grondwet aangevuld zou worden met een aantal bepalingen, inzonderheid om het referendum verplicht te stellen voor iedere Grondwetswijziging (1).

.../...

---

(1) "A propos du référendum", J.T., 1982, blz. 218.

De heer DE MEYER had in zijn hoedanigheid van senator een wetsvoorstel ingediend "waarbij het volk verzocht wordt over het bestaan en de inrichting van de Staat te beslissen" (1). In de toelichting bij dit voorstel staat te lezen :

> "In artikel 131 van die Grondwet, heeft (de Volksraad) een procedure tot grondwetsherziening bepaald en aldus de wijze geregeld waarop de afgeleide constituerende macht moet worden uitgeoefend. Daarbij heeft hij evenwel niet de oorspronkelijke constituerende macht aan het volk kunnen ontnemen.
>
> Het volk dient thans zelf te beslissen over zijn politieke existentie en over de aard en de vorm van die existentie".

Senator DE MEYER stelde dienovereenkomstig in zijn wetsvoorstel dat aan de Belgen een aantal vragen zouden worden voorgelegd, waarbij de eerste vraag zou zijn of België "moet blijven bestaan". De Belgen die op deze vragen te antwoorden zouden hebben gehad, namelijk de Belgen die de volle leeftijd van achttien jaar hadden bereikt en ingeschreven waren in de bevolkingsregisters van een Belgische gemeente, zouden tegelijkertijd een tweede Volksraad hebben moeten kiezen. Deze zou dan, als het antwoord op de eerste vraag bevestigend zou zijn geweest, een ontwerp van nieuwe Belgische Grondwet hebben uitgewerkt dat uiteindelijk ter goedkeuring aan de burgers zou zijn voorgelegd, en dit alles zou krachtens een eenvoudige wet zijn geschied.

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, 491 (1979-1980), nr. 1.

Het idee als zou er naast de ingestelde of afgeleide constituerende macht een oorspronkelijke constituerende macht bestaan ook al is dat in geen enkele tekst gezegd - een macht die niets anders dan "het Belgische volk" (aanhef van de Grondwet) of althans de burgers die kiezer zijn - lijkt te zijn ingegeven door het verlangen om aan die burgers rechtstreekse deelneming aan de uitoefening van de soevereiniteit te gunnen.

Het is echter niet mogelijk zich daarmee te verenigen als men de samenhang van het door de Grondwetgever van 1831 gewilde stelsel, hetwelk bindend is voor de wetgever van 1985, wil behouden.

Professor Francis DELPEREE wijst op het volgende : "l'action alternative d'un constituant originaire et d'un constiuant organisé n'est pas concevable si elle signifie que le premier peut, à son gré, mettre le second en veilleuse et s'y substituer". Als instellingen zijn opgericht die in beginsel de rechtstreekse uitoefening van de openbare macht door het volk uitsluiten, en men kent aan dat volk niettemin de macht toe om de Grondwet te wijzigen of te vervangen in naam van de soevereiniteitsoorsprong, dan houdt dit de vernietiging in van het gevestigde grondwettelijk stelsel (1).

.../...

---

(1) Droit constitutionnel, Deel I, Les données constitutionnelles, Brussel, 1980, nr. 45, blz. 85. Zie ook nr. 95, blz. 166 : "La Constitution prohibe l'usage du référendum. Tout au moins, celui du référendum constituant (a contrario, article 131) et législatif (a contrario, article 26)".

Prof. F. DELPEREE is voorts van mening dat het grondwettelijk beginsel volgens hetwelk alle machten uitgaan van de Natie (artikel 25, eerste lid) slechts te begrijpen is in het licht van dat andere beginsel, volgens hetwelk deze machten uitgeoefend worden op de wijze bij de Grondwet bepaald (artikel 25, tweede lid)(1).

Het voorstel van senator DE MEYER is zonder gevolg gebleven.

In werkelijkheid betekent het in artikel 25, eerste lid, van de Grondwet neergelegde beginsel van de nationale soevereiniteit niet dat de soevereiniteit bij de vergadering van het volk berust. De auteurs maken een onderscheid tussen "souveraineté nationale (nationale soevereiniteit)" en "souveraineté populaire (volkssoevereiniteit)". Het is voor de eerstgenoemde soevereiniteit, waar overigens toch wel enige juridische fictie mee gemoeid is, dat de Belgische Grondwetgever heeft gekozen. Nationale soevereiniteit, anders dan volkssoevereiniteit, wettigt de instelling van een representatief stelsel en sluit over het algemeen rechtstreeks bestuur door het volk uit (2).

Tot besluit : het lijkt vast te staan dat de bevoegdheid om de Grondwet te wijzigen in het Belgische grondwettelijk recht uitsluitend berust bij de door artikel 131 van de Grondwet ingestelde overheid, namelijk de vernieuwde Wetgevende Kamers en de Koning, onder de voorwaarden die in diezelfde bepaling zijn vastgesteld. Een eenvoudige wet kan derhalve die bevoegdheid niet aan de burgers overdragen, zelfs niet "teruggeven". Het referendum tot wijziging van de Grondwet is niet bestaanbaar met artikel 131 van de Grondwet en evenmin met artikel 25, tweede lid.

.../...

---

(1) F. DELPEREE, "Introduction", in Référendums, op. cit., blz. 8.

2. Het referendum in wetgevende aangelegenheden.

De argumenten die tot de conclusie voeren dat het referendum in grondwettelijke aangelegenheden ongrondwettig is, gaan grotendeels ook op om de ongrondwettigheid van het wetgevend referendum aan te tonen.

Fundamenteel verzet het representatief karakter van het Belgisch grondwettelijk stelsel zich ertegen dat ook in wetgevende aangelegenheden het referendum wordt ingevoerd bij een eenvoudige wet. Een herziening van de Grondwet zou daartoe volstrekt noodzakelijk zijn.

Artikel 26 van de Grondwet luidt immers als volgt : "De wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat".

De bevoegdheid om wetten te maken, die door de Grondwet wordt toegekend aan de drie takken van de "wetgevende macht" in de organieke betekenis, kan bij wet niet verder worden overgedragen aan het volk of aan de burgers. Zulk een wet zou tot gevolg hebben dat die bevoegdheid om wetten te maken niet meer op de bij de Grondwet bepaalde wijze zou worden uitgeoefend, en dat wordt door artikel 25, tweede lid, van de Grondwet verboden.

Herhaaldelijk reeds is overwogen de Grondwet te wijzigen om daarin bepalingen in te voegen die, onder bepaalde voorwaarden, het organiseren van een wetgevende referendum zouden toestaan (1). Men zal zich vooral de pogingen herinneren die daartoe, naar aanleiding van de grondwetsherziening van 1893, onder meer gedaan werden door de Regering, handelend op een wenk van Koning Leopold II. Er zijn ook recentere pogingen

.../...

(1) Zie Y. LEJEUNE en J. REGNIER, op cit., blz. 22 e.v.

geweest. Er is hier reeds verwezen naar het voorstel van verklaring tot herziening dat de heer SAINT-REMY in 1954 heeft ingediend en dat ertoe strekte in de Grondwet bepalingen in te voegen waarbij zowel het wetgevende referendum als het referendum in grondwettelijke aangelegenheden (1) zouden worden ingevoerd. Het indienen van zulke verklaringen tot herziening en de bedatten die naar aanleiding daarvan hebben plaatsgehad, bevestigen dat alle parlementsleden sedert 1893 de mening toegedaan zijn geweest dat het wetgevende referendum niet dan met een wijziging van de Grondwet kan worden ingesteld.

In de rechtsleer is men het er vrijwel over eens dat, zoals de tekst van de Grondwet thans ligt, de wet geen beslissingsreferendum voor het aannemen of het afwijzen van een wet zou kunnen invoeren zonder daarbij het fundamentele handvest te schenden (2).

Er zij voorts gememoreerd dat het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat de mening toegedaan was dat het beslissingsreferendum niet in overeenstemming was met de Grondwet, omdat de invoering ervan een herziening van artikel 26 van de Grondwet vereiste (3).

.../...

---

(1) Zie supra, II, A, 1 (bladzijde 8, met noot 1).

(2) J. J. THONISSEN, op. cit., nr. 153, blz. 111-112 (impliciet); O. ORBAN, op. cit., nr. 242, blz. 517; P. ERRERA, op. cit., § 73, blz. 123; P. WIGNY, Droit constitutionnel, op. cit., nr. 268, blz. 405-406 (impliciet), Propos constitutionnels, op cit., blz. 242-243; J. VELU, Notes de droit public, deel I, 2de uitg., 1978, blz. 79; F. DELPEREE, op. cit., nr. 95, blz. 165-166; A. MAST, op. cit., nr. 89, blz. 118-119 (impliciet).

(3) Studiecentrum tot Hervorming van de Staat, achtste commissie : Het Kiesrecht, Inleiding, blz. 594-595, Hoofdstuk XXV, Het Referendum, blz. 696. Uit de context en uit de verwijzing naar artikel 26 van de Grondwet blijkt dat het Studiecentrum wel degelijk het wetgevend referendum heeft bestudeerd.

Met die conclusie van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat, die uitgaat van de overeenstemmende adviezen van de rechtsgeleerden en deze bevestigt, moet worden ingestemd.

3. Het referendum in verordeningszaken.

Het wetsvoorstel van de heren DELEUZE en DARAS heeft betrekking op beslissingen van "de politieke overheid". Daaronder moeten blijkbaar gesubsumeerd worden de Koning, de ministers, de administratieve overheden in het algemeen. De beslissingen van die overheden kunnen verordenende handelingen zijn. Het voorstel wil mogelijk maken dat de burgers het houden van een referendum vorderen hetzij om een door hen opgesteld ontwerp van verordening ter stemming te brengen, hetzij om te doen stemmen over "de vernietiging" (of de opheffing ...) van een verordening die door een openbare overheid is uitgevaardigd.

Aan het referendum als procédé voor het maken van verordeningen lijkt tot nog toe weinig of niet te zijn gedacht. Al dadelijk rijst trouwens de vraag : wat zal het gezag, wat zal in de hiërarchie van de normen de plaats zijn van de bij referendum aangenomen verordening ?

Er lijkt bezwaarlijk te kunnen worden aangenomen dat de regel die is totstandgekomen na een referendum op het niveau van de Staat, slechts de waarde van een koninklijk of een ministerieel besluit zou hebben. De kiezers die een referendum "op nationaal niveau" vorderen, zullen altijd kunnen vragen dat de regel die zij ingevoerd wensen te zien, ook al strekt hij ertoe een bestaande verordening op te heffen, als

een wettelijke regel wordt beschouwd. In onze rechtsregeling kan, over het algemeen alles wat bij verordening kan worden totstandgebracht, ook door de wetgever zelf geregeld worden.

De burgers die om een referendum verzoeken, zullen er natuurlijk belang bij hebben te vragen dat de rechtsregel die uit een met hun verwachting overeenkomende stemming zal ontstaan, ten minste de waarde van een wet krijgt en het is niet goed denkbaar hoe men hun dat in het onderhavige geval zou kunnen weigeren. Daarmee belandt men dan weer bij het wetgevend referendum.

Hoe het ook zij, het referendum dat wordt gehouden in een aangelegenheid waar de regels bij verordening vastgesteld worden of kunnen worden, zal eveneens ongrondwettig zijn indien het in die aangelegenheid een beslissing inhoudt. Het zal dan ongrondwettig zijn om soortgelijke redenen als uiteengezet zijn in verband met het referendum in wetgevende aangelegenheden want de invoering van een referendum in verordeningszaken zou ook daarin de beslissingsbevoegdheid van de bij de Grondwet en de wet ingestelde overheden door die van de burgers vervangen.

4. Het referendum inzake bijzondere beslissingen.

Ook hier is het voorstel van de heren DELEUZE en DARAS zodanig opgesteld dat het verzoek tot het houden van een referendum zou kunnen slaan op een individuele beslissing of op de vernietiging van zulk een beslissing die reeds is genomen door een "politieke overheid".

.../...

Het lijkt immers hoegenaamd niet uitgesloten dat de indieners van het voorstel wensen dat een beroep kan worden gedaan op het volk zelf wanneer een beslissing moet worden genomen over de vestiging van een kerncentrale of de bouw van een hydro-elektrische stuw.

Het "administratief referendum" is trouwens gebruikelijk in bepaalde Zwitserse kantons, althans voor financiële kwesties (1).

De artikelen 29, 66 tot 68 en 25, tweede lid, van de Grondwet, die de bijzondere maatregelen welke nodig zijn voor de uitvoering van de wetten, de handhaving van de orde en de inrichting van de Staatsdiensten uitsluitend opdragen aan de ingestelde uitvoerende macht verzetten zich ertegen dat het volk rechtstreeks deelneemt aan de uitoefening van de verschillende bevoegdheden welke de Grondwet toekent aan de Koning als hoofd van de nationale Uitvoerende Macht.

B. Het referendum in aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten.

De instellingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, die in menig opzicht een duidelijke overeenkomst vertonen met die van de Staat, behoren juist zoals deze tot hetgeen men het "representatief stelsel" noemt. Alvast om die fundamentele reden is het beroep op een referendum voor beslissingen die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of van de Gewesten uitgesloten.

.../...

---

(1) L. WILDHABER, B. SCHMID en M.MASSOLI, "Suisse", in Référendums, op. cit., blz. 357 e.v., hier blz. 364.

Dat is bepaaldelijk het geval voor wat betreft de bevoegdheid om bepaalde aangelegenheden te regelen bij decreet. Krachtens artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt "de decreterende macht (...) gezamenlijk uitgeoefend door de Raad en de Executieve". Krachtens artikel 7 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap is dat artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 "van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap". De decreterende macht die zodoende aan de Gemeenschaps- en de Gewestraden is toegekend, zou met de burgers enkel kunnen worden gedeeld op voorwaarde dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt gewijzigd, althans voor de Gemeenschappen en de Gewesten waarop die wet rechtstreeks betrekking heeft.

Maar er dient zelfs te worden aangenomen dat, nu de artikelen 59bis en 59 ter van de Grondwet bepalen dat de gemeenschapsraden sommige aangelegenheden bij decreet regelen, die toekenning van bevoegdheid elke rechtstreekse bemoeiing van de burgers met de uitoefening van de decreterende macht uitsluit, afgezien van de nadere bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 107quater van zijn kant staat de bijzondere wetgever slechts toe de gewestelijke bevoegdheden op te dragen aan "gewestelijke organan" welke "samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen".

Uit het vorenstaande blijkt dat noch een bijzondere wet, noch een gewone wet vermogen toe te staan dat beslissingsreferendums worden gehouden in aangelegenheden die tot de bevoegheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren (1).

.../...

---

(1) Y. LEJEUNE en J. REGNIER, op. cit., blz. 32 e.v. Zie inzonderheid hun bedenkingen in verband met de moeilijkheden die samenhangen met de eventuele invoering van het beslissingsreferendum, blz. 34 e.v.

C. Het referendum in aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van de provincies en van de gemeenten.

Het voorstel van de heren DELEUZE en DARAS heeft bepaaldelijk het houden van een referendum op het oog voor de aangelegenheden die vallen onder "de gemeentelijke bevoegdheid" en onder "de provinciale bevoegdheid". De toelichting bij het voorstel zinspeelt vooral op de bezwaren die de "gemeentelijke mandatarissen" tegen de invoering van het referendum opperen.

Artikel 31 van de Grondwet, dat als het ware zijn weerklank vindt in artikel 108, 2°, bepaalt dat "de uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen (...) door de gemeenteraden of de provincieraden (worden) geregeld". Voor het regelen van die belangen, ten aanzien waarvan de provincies en de gemeenten eigen bevoegdheden uitoefenen (1), is rechtstreekse bemoeiing van de burgers voor het nemen van welke beslissing ook bijgevolg uitgesloten krachtens de Grondwet zelf.

Men zou weliswaar kunnen opwerpen dat de provinciewet en de gemeentewet voorzien in het optreden van andere overheden dan de provincie- en de gemeenteraden. Maar daar kan op geantwoord worden dat de gouverneur en de bestendige deputatie, enerzijds, de burgemeester en het college van burgemeester en schepenen, anderzijds, in aangelegenheden van plaatselijk belang, hoofdzakelijk, zoniet uitsluitend, voorbereidings- en uitvoeringstaken vervullen. De bestendige deputatie van de provincieraad kan stellig, krachtens artikel 107 van de provinciewet, "beslissen over zaken die aan de raad bepaaldelijk voorbehouden zijn", maar dat geldt alleen "op voor-

.../...

---

(1) De bevoegdheden die de provincies en de gemeenten uitoefenen in deconcentratieverband zijn bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten, waarvan hierboven reeds sprake is geweest.

waarde dat zij geen uitstel gedogen" en vooral met het belangrijke voorbehoud dat "de raad de beslissingen van de bestendige deputatie", die aldus genomen zijn, "kan intrekken of wijzigen". Uiteindelijk blijft de beslissingsmacht bij de raad berusten.

Er kan hier niet stilzwijgend voorbijgegaan worden aan artikel 150 van de gemeentewet, volgens hetwelk een of meer inwoners van een gemeente onder bepaalde voorwaarden in rechte kunnen optreden namens de gemeente. Dat curiosum in ons administratief recht staat de burger die het initiatief tot het aanspannen van zulk een geding neemt per slot van rekening, toch niet toe enige beslissing te nemen in verband met een gemeentelijk belang. Hij kan alleen pogen bepaalde rechten van de gemeente in rechte te doen erkennen. Mislukt die poging echter, dan zal hijzelf de uit te spreken veroordelingen dragen en hij zal daartoe zelfs een borg hebben moeten stellen. Wordt het geding gewonnen, dan zullen de belangen van de gemeente gevrijwaard zijn, niet veranderd (1).

.../...

---

(1) C. DE BROUCKERE en F. TIELEMANS, op. cit., Deel vijf, V° Commune, blz. 167, daarbij uitgaande van de Franse Grondwet van 1791 en het decreet van 10-11 juni 1793 over de verdeling van de gemeentegoederen, wijzen erop dat de inwoners van een bepaalde stad of van een bepaald dorp "constituent une société secondaire (secundair ten aanzien van de Staat) qui, sous le nom de commune, comprend les citoyens établis dans la même localité". De rechtsvordering namens de gemeente is als het ware het equivalent van de "daad tot behoud van het goed" die de medeëigenaar kan verrichten krachtens artikel 577bis, § 5, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

De rechtsleer acht het niet mogelijk dat in de gemeente een beslissingsreferendum wordt gehouden (1).

Dat standpunt is gewettigd, want de gemeentelijke belangen zijn, krachtens de Grondwet, in hun geheel, toevertrouwd aan de gemeenteraden. Een soortgelijke oplossing is geboden ten aanzien van het referendum dat gehouden zou worden in de provincie. De provinciale belangen zijn immers in de regel eveneens krachtens de grondwet, opgedragen aan de provincieraden (2).

Uit het onderzoek van de verschillende vragen die bij het beslissingsreferendum rijzen, moge blijken dat in die bemoeiing van de burgers met de uitoefening van de openbare macht, in ons recht slechts kan worden voorzien mits de Grondwet wordt gewijzigd.

Het wetsvoorstel tot instelling van het referendum op initiatief van het volk, ingediend door de heren DELEUZE en DARAS, zou dus in de huidige stand van zaken, gelet op dat grondwettigheidsbezwaar, niet kunnen worden aangenomen. Er zal hier dan ook niet in een nader onderzoek van de verschillende artikelen van dit voorstel worden getreden.

.../...

---

(1) V. DE TOLLENAERE, Nouveau Commentaire de la Loi Communale, Deel I, Brussel, 1955, nr. 108, blz. 290, precisseert dat in geval van referendum "les voeux exprimés par les habitants ne peuvent lier le Conseil communal, qui reste libre de prendre la décision qui lui conviendra". R. WILKIN, Précis du droit communal, Brussel, 1959, nr. 120, blz. 114-115, Y. LEJEUNE en J. REGNIER; op. cit., blz. 36.

(2) Y. LEJEUNE en J. REGNIER spreken zich in die zin uit, met de vaststelling dat niet wordt betwist dat het gebruik van het beslissingsreferendum verboden is (op. cit., blz 36).

III. DE GRONDWETTIGHEID VAN DE VOLKSRAADPLEGING.

De vier andere wetsvoorstellen die in dit advies worden onderzocht, beogen niet het organiseren van het beslissingsreferendum, maar wel van de gewone volksraadpleging, hetzij over een of meer welbepaalde kwesties, hetzij over een ontwerp of een voorstel van wet. Drie van die voorstellen voorzien alleen in de raadpleging van de Belgische bevolking in haar geheel; een vierde voorstel, dat van de heren DEROUBAIX, HENDRICKX en DELAHAYE, beoogt een systeem van rechtstreekse democratie in te voeren, niet alleen voor de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Staat behoren, maar ook voor de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies en de gemeenten bevoegd zijn.

A. De volksraadpleging in de aangelegenheden die tot de nationale bevoegdheden behoren.

Over de vraag of de wet kan voorzien in raadpleging van de gehele Belgische bevolking, althans van de gezamenlijke kiezers, in verband met kwesties die tot de bevoegdheid van de Staat behoren, is er heftig dispuut geweest.

Volgens een eerste opvatting moet, nu de Grondwet daarover zwijgt, aangenomen worden dat de gewone wetgever vermag te bepalen dat een vraag zal worden gesteld aan de burgers, die verzocht zullen worden erop te antwoorden.

Paul JANSON is de eerste geweest die deze stelling naar aanleiding van de Grondwetsherziening in 1893 heeft verdedigd. Op de vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 13 juli 1983 verwoordde hij ze als volgt :

.../...

"Je pense qu'il est évident que le pouvoir législatif peut faire tout ce que la Constitution ne défend pas. La Constitution ne permet pas de recourir à la législation directe, mais elle n'interdit pas de consulter n'importe qui, donc, a fortiori, la nation elle-même; elle ne peut empêcher le pouvoir législatif de demander aux citoyens leur avis sur un point donné" (1).

Die verklaring lokte wel enig voorbehoud uit, en zelfs wat protest, maar de kwestie werd niet beslecht met een stemming. Er was trouwens geen grond om te stemmen over wat slechts een overdenking van een Kamerlid was.

Op hetzelfde tijdstip kwam de kwestie ook in de Senaat aan de orde. Het verslag van de Commissie voor de Herziening van de Grondwet lijkt de mogelijkheid dat de wetgever naar een referendum grijpt, ook al is het gewoon een consultatief referendum, geheel uit te sluiten (2). Op de openbare vergadering van 3 augustus 1983 hebben sommigen zich uitgesproken in dezelfde zin. Anderen echter, met name minister BEERNAERT, vonden dat de kwestie, die de uitlegging van de Grondwet betrof, niet beslecht behoorde te worden, en ook niet beslecht kon worden, door slechts één van de twee parlementaire vergaderingen (3).

In 1921 werd de kwestie opnieuw aan de orde gebracht in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Er waren twee voorstellen tot amendering van artikel 26 van de Grondwet ingediend, volgens welke een wet raadpleging van de kiezers zou kunnen voorschrijven over een ontwerp dat alleen door één van

.../...

---

(1) Parl. Hand. Kamer, 13 juli 1983, blz. 1904.
(2) Gedr. St. Senaat, zitting 1892-1893, nr 127, blz. 105.
(3) Parl. Hand., Senaat, 3 augustus 1893, blz. 497-499.

beide Kamers was aangenomen of waarover zelfs nog door geen van beide vergaderingen was gestemd. Het ging hier wel degelijk om een gewoon consultatief referendum. De Kamers behoorden door de volksstemming niet gebonden te zijn. Toen die twee voorstellen in de Commissie voor de herziening van de Grondwet verworpen werden, verklaarde een lid van die Commissie "dat dit verwerpen geen wijziging hoegenaamd brengen moest in de betekenis door enkelen aan de tekst van de Grondwet gehecht, namelijk dat deze een mogelijke raadpleging van het kiezerskorps niet verbiedt". Dat standpunt werd betwist. Tenslotte "werd er beslist deze kwestie van verklaring aan de Grondwetgevende vergadering zelf te onderwerpen" (1). Tijdens de bespreking in openbare vergadering van 31 mei 1921 werd daaraan herinnerd door de heer BUYL, die opmerkte dat, als alle voorstellen tot opneming van het referendum in de Grondwet verworpen zouden worden, ook die welke alleen een vorm van raadpleging beoogden in te voeren, er voortaan wel eens zou kunnen worden betoogd dat de Grondwet zich verzet tegen voorafgaande raadpleging van de burgers over een voorstel van wet (2). Er kwam over die vraag van grondwetsinterpretatie evenwel geen debat. Maar 's anderendaags, 1 juni 1921, zouden de voorstellen met betrekking tot het consultatief referendum er niet door geraken want de meerderheid die zich had uitgesproken ten gunste van zulk een stelsel haalde geen tweederde van de stemmen (3).

De stemming die op 1 juni 1921 in de Kamer heeft plaatsgehad lijkt niet geacht te kunnen worden aan de Grondwet een authentieke uitlegging te hebben gegeven als zou de volksraadpleging verboden zijn.

.../...

---

(1) Gedr. St., Kamer, zitting 1920-1921, nr 307, aanvullend verslag namens de Commissie voor de herziening der Grondwet, uitgebracht door de heer HUYSMANS, blz. 863 e.v.

(2) Parl. Hand. Kamer, 31 mei 1921, blz. 1402.

(3) Parl. Hand. Kamer, 1 juni 1921, blz. 1411.

Zij sloeg niet op die interpretatievraag maar op het aannemen of het verwerpen van een voorstel dat ertoe strekke in de Grondwet voor de gewone wetgever de mogelijkheid te scheppen om een volksraadpleging te houden "over de beginselen en de wenselijkheid" van een ontwerp van wet. Aanneming van dat voorstel zou wellicht uitsluitsel hebben gegeven, maar de uit te leggen tekst zou dan niet meer dezelfde zijn geweest. De verwerping ervan door een minderheid van leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zonder dat er een stemming is geweest in de andere Kamer en zonder dat de Koning verzocht is geweest zijn bekrachtiging te geven, kan niet geacht worden noodzakelijkerwijs de tegenovergestelde strekking te hebben en ze is vooral niet het werk van een orgaan dat bevoegd is om de authentieke betekenis van de grondwettelijke tekst vast te leggen (1).

Over de grondwettigheid van een wet tot instelling van een adviserend referendum is ook nog heftig gediscussieerd voordat de wet van 11 februari 1950 tot instelling van een volksraadpleging over de Koningskwestie werd aangenomen (2).

Reeds de 17e juli 1945 had de heer Henri CARTON de WIART bij de Kamer een wetsvoorstel ingediend "houdende instelling van een volksraadpleging aangaande de Koningskwestie" (3). In de toelichting bij dat voorstel werd uiteraard het argument overgenomen dat berust op het stilzwijgen van de Grondwet :

.../...

---

(1) In die zin, Y. LEJEUNE en J. REGNIER, op. cit., blz. 28-29. Men vindt in die studie nog andere verwijzingen naar parlementaire voorbereiding. Zie ook : Studiecentrum tot Hervorming van de Staat, Achtste Commissie, op. cit., blz. 705.

(2) De kwestie werd ook besproken naar aanleiding van een wetsvoorstel tot inrichting van een raadpleging van de vier Vlaamse provincies over het behouden of het afschaffen van de Franse Hogeschool te Gent. Zie Gedr. St. Kamer, 1922-1923, nr. 405, wetsvoorstel, en nr. 420, blz. 1834 e.v., verslag namens de Middenafdeling.

(3) Gedr. St. Kamer, 1944-1945, nr. 141.

"Die vorm van volksraadpleging wordt, gewis, niet door de Grondwet voorzien. Hij is echter niet verboden en, wat van hoofdzakelijk belang is, hij wijzigt in geen enkel opzicht de gang der nationale instellingen" (1).

De volksraadpleging werd niet alleen voorgesteld als niet strijdig met de tekst van de Grondwet, maar ook als niet strijdig met de geest ervan :

"De geest van de Grondwet verzet er zich geenszins tegen dat door het Parlement een wet zou worden aangenomen waardoor het mogelijk zou zijn het advies van het land in te winnen nopens een kwestie die het voorwerp moet uitmaken van de beraadslagingen der Kamers"(2).

Tot staving van die mening, haalt het prominente parlementslid een passus van O. ORBAN aan, die eigenlijk niet geheel overtuigend is (3). Maar hij verwijst vervolgens naar het recht van onderzoek dat artikel 40 van de Grondwet aan de Kamers toekent en onderstreept daarbij dat die mogelijkheid aan geen enkele beperking is onderworpen : noch het voorwerp, noch de omvang, noch de vorm van het onderzoek worden door de Grondwet beperkt. Hij concludeert daaruit het volgende : "Een parlementair onderzoek zou zich heel goed kunnen uitstrekken tot alle burgers die in staat zijn een oordeel uit te spreken" (4).

.../...

---

(1) Aangehaald stuk, blz. 4.

(2) Ibidem.

(3) In de door de heer H. CARTON de WIART aangehaalde passus, schrijft O. ORBAN (op. cit., deel II, nr 179) : "il n'est (...) pas interdit de voir dans le corps électoral, élisant les Chambres, un organe indirect de l'autorité législative (...)". Aangezien de auteur het kiezerskorps op het oog heeft dat de Kamers kiest, lijkt het gewaagd te stellen dat ORBAN zich in die passus uitspreekt ten gunste van de grondwettigheid van enige vorm van referendum.

(4) Aangehaald stuk, blz. 4.

De aldus vertolkte zienswijze zou, toen zij in commissie werd onderzocht, niet eenstemmig worden aanvaard. De indiener van het voorstel werd er daarbij onder meer aan herinnerd dat hijzelf, zowat twintig jaar vroeger, verklaard had dat de volksraadpleging behoorde te worden onderscheiden van het parlementair onderzoek, waarmede zij niets gemeen had (1).

Senator Paul STRUYE zou, eerst in 1946 en daarna in 1949 de idee die vervat was in het inmiddels zonder gevolg gebleven voorstel van CARTON de WIART (2), wederopnemen. Hij verantwoordde de grondwettigheid van zijn voorstel onder verwijzing naar de werkzaamheden van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat, waaruit hij de volgende passus aanhaalde :

> "De raadpleging van het kiezerskorps zou dus volgens ons kunnen beslist worden door een wet, in zover het er om gaat een eenvoudig advies in te winnen, dat geenszins de wetgevende of uitvoerende macht bindt. De opwerping dat deze machten "zedelijk gebonden" zouden zijn door de

.../...

---

(1) Verslag namens de middenafdeling uitgebracht door de heer REY (Gedr. St., Kamer, 1945-1946, nr. 37), blz. 4, waarin wordt verwezen naar de Parlementaire Handelingen van de Kamer van 31 mei 1921, blz. 1399. Naar aanleiding van de indiening door de heer BUYL van een amendement bij een voorstel van de Regering om in artikel 26 van de Grondwet, een vorm van "raadpleging" van de burgers "over de beginselen en de wenselijkheid van het ontwerp" op te nemen, had de heer CARTON de WIART, de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, verklaard dat zodanig amendement "créerait précisément la confusion qu'il faut éviter entre la notion de la consultation populaire et celle de l'enquête parlementaire prévue par l'article 40 de la Constitution". Ce sont deux conceptions très différentes", had hij er nog aan toegevoegd.

(2) Door de ontbinding van de Kamers was het vervallen. Zie de toelichting bij het voorstel STRUYE, Gedr. St. Senaat, B.Z. 1946, nr 76, blz. 1.

uitslag van het referendum lijkt ons een louter feitelijke opwerping die vreemd is aan het grondwettelijk recht" (1).

Het in 1946 ingediende voorstel werd onderzocht door de Verenigde Commissies van Justitie en van Binnenlandse Zaken van de Senaat. Het verslag van de heer PHOLIEN (2), die persoonlijk voorstander was van het wetsvoorstel, vermeldt dat dit voorstel bij staking van stemmen werd verworpen. Dat verslag brengt voorts de reeds eerder uiteengezette argumenten in herinnering waarmee aangetoond wil zijn dat het houden van een volksraadpleging niet strijdig is met de Grondwet. Het stelt vast dat "de vraag (...) in haar geheel (blijft) bestaan op het parlementair vlak", maar merkt op dat het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat zich gunstig heeft uitgesproken in verband met de grondwettigheid van een raadpleging van het kiezerskorps, en onderstreept dat dit Centrum "de bijzondere kredietwaardigheid (moet krijgen), die het bezit is van rechtsgeleerden welke de vraag zakelijk bestuderen, zonder dat enig actueel vraagstuk de mening in beroering brengt" (3). Het verslag onderzoekt verderop het voorstel uit een ander oogpunt, namelijk uit het oogpunt van de grondwettigheid van het voorstel gelet op het onderwerp van de voorgenomen raadpleging en op het verwijt als zou het een "monarchie op grond van een volksstemming" invoeren.

Het verslag van de heer PHOLIEN bevat echter ook de "nota's van de tegenstanders van het voorstel". In de nota in-

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1946, nr. 76, blz. 4. De passus uit de werkzaamheden van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat komt voor in de conclusies van de Achtste Commissie over het referendum, blz. 705.

(2) Gedr. St. Senaat, 1947-1948, nr. 526.

(3) Gedr. St. Senaat, 1947-1948, nr 526, blz. 12.

gediend uit naam van de socialistische leden der Verenigde Commissies van Justitie en van Binnenlandse Zaken, wordt het probleem van de grondwettigheid of de ongrondwettigheid van het voorstel onderzocht, zowel "naar de inhoud (als) naar de vorm". Wat de vorm betreft, dat wil zeggen wat betreft het aanwenden van het procédé van de volksraadpleging op zichzelf (afgezien van het onderwerp ervan), geeft die nota "gaarne toe dat er voor beide theses evenveel gezaghebbende personen kunnen genoemd worden : terwijl vroeger door hoogstaande staatslieden, meestal van de linkerzijde, geoordeeld werd dat een volksraadpleging door onze grondwet niet verboden was, werd dit door andere staatslieden, meestal van de rechterzijde, bestreden" (1). Dat er twijfel is over de grondwettigheid van de procedure van de volksraadpleging zou zelfs, volgens de nota van de socialistische leden van de Verenigde Commissies, "bekend (zijn) door de voornaamste indiener van het voorstel".

Over het in 1949 (2) opnieuw ingediende voorstel STRUYE is een bijzonder omstandig verslag uitgebracht door de heer OBLIN (3). Dit verslag brengt nog eens de besluiten in herinnering waartoe het Studiecentrum voor de hervorming van de Staat in verband met het adviserend referendum was gekomen, en voert dan een argument aan dat nog niet ter sprake was gebracht : de Kamers beschikken over de residuaire bevoegdheid en kunnen bijgevolg een volksraadpleging houden, want daar gaat het juist om een bevoegdheid welke door de Grondwet niet formeel is toegekend aan andere organen van de openbare macht. Nu volksraadpleging door de Grondwet niet verboden wordt, kan

---

.../...

(1) Zelfde stuk, blz. 25.

(2) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1949, nr. 5.

(3) Gedr. St. Kamer, 1949-1950, nr. 122. Het verslag van de Verenigde Commissies van Justitie en Binnenlandse Zaken (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1949, nr. 11) bevat geen nieuwe elementen.

de wetgevende macht, die de residuaire bevoegdheid bezit, een zodanige raadpleging bij wet voorschrijven (1).

Het verslag antwoordt op de opwerping "dat het Parlement zedelijk zal gebonden zijn door het advies gegeven door het kiezerskorps". Die opwerping komt er eigenlijk op neer te beweren dat de volksraadpleging feitelijk een referendum is en in de praktijk een echte beslissing zal inhouden. De meerderheid van de Bijzondere Commissie van de Kamer antwoordt daarop dat ze het "met de rechtsgeleerden van het S.H.S. eens (is) om te menen dat dergelijke opwerping louter feitelijk is en niets te maken heeft met het grondwettelijk recht". Het verslag preciseert verder : "De hervatting door de Koning van zijn grondwettelijke macht zal niet voortvloeien uit de volksraadpleging; deze macht van de Koning zal steeds haar grondslag hebben in artikel 60 der Grondwet" (2).

Het verslag van de heer OBLIN is echter aangevuld met een nota van de minderheid, waaruit hier een paragraaf te onthouden valt over "de ongrondwettelijkheid van iedere volksraadpleging" (3). De leden van de minderheid zien duidelijk in dat het voorstel van de heer STRUYE "invoert wat de beoefenaars van het publiekrecht een referendum van advies of van

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, 1949-1950, nr. 122, blz. 12 e.v. Er werd onder meer aan herinnerd dat het Parlement zich precies met een beroep op de residuaire machten bevoegd heeft geacht om de wet van 19 juli 1945 aan te nemen "strekkend tot het voorzien in de uitvoering van artikel 82 van de Grondwet", welke wet bepaalt hoe vastgesteld wordt dat aan de onmogelijkheid te regeren een einde is gekomen.

(2) Aangehaald stuk, blz. 14.

(3) Aangehaald stuk, blz. 38 en 39.

eenvoudige raadpleging noemen". Maar zij wijzen erop dat "schrandere geesten" de mening toegedaan zijn dat "het verschil tussen het beslissingsreferendum en het raadplegingsreferendum louter theoretisch is". De volksraadpleging maakt "een rechtstreekse deelneming van het kiezerskorps (uit) aan een beslissing die de uitvoerende macht of de Wetgevende Kamers over een bepaald onderwerp zullen moeten nemen".

De minderheid merkt voorts nog op dat zowel in 1893 als in 1921 "voorstellen (werden) gedaan om in de Grondwet bepalingen op te nemen waarbij het referendum wordt toegelaten", maar dat geen enkel van die voorstellen, ook niet het voorstel dat ertoe strekte de wetgevende macht de mogelijkheid te bieden "het referendum van eenvoudige raadpleging toe te passen", de vereiste meerderheid heeft behaald om aangenomen te worden (1).

Sedertdien zijn er in het Parlement over de vraag naar de grondwettigheid van het adviserend referendum geen debatten van betekenis meer gevoerd (2). Er zijn wel diver-

.../...

---

(1) Aangehaald stuk, blz. 39.

(2) Zie nochtans, naar aanleiding van een voorstel van de heer MUNDELEER (Gedr. St. Kamer, 517 (1978-1979), nr. 1) houdende invoeging van een artikel 26bis (nieuw) in de Grondwet tot invoering van een adviserend referendum, de verklaring van de heer VAN ELSLANDE, Minister van Justitie, namens de Regering, tijdens de vergadering van de Kamer van 14 november 1978 en het verslag van de Commissie voor de herziening van de Grondwet (Gedr. St. Kamer, 519 (1978-1979), nr. 4).

se wetsvoorstellen ingediend met het doel een volksraadpleging te houden over een bepaald onderwerp (1) of het adviserend referendum in ons recht op te nemen als een permanente instelling (2). Meer dan eens is echter ook voorgesteld de Grondwet te herzien om er een bepaling in op te nemen die voorziet in het houden van volksraadplegingen, meer bepaald op initiatief van de burgers zelf (3). Het is bekend dat geen van die voorstellen doorgang heeft gevonden.

Uit de hierboven gememoreerde parlementaire werkzaamheden blijkt dat, zoals in 1945 gezegd is kunnen worden (4), de vraag of de wetgevende macht haar toevlucht kan nemen tot een volksraadpleging, nooit definitief is uitgemaakt door Wet-

.../...

---

(1) Voorbeelden : wetsvoorstel tot instelling van een volksraadpleging over de institutionele hervorming van de Belgische Staat, ingediend op 26 januari 1965 door de heren Th. DEJACE, F. MASSART (Gedr. St. Kamer, 948 (1964-1965), nr. 1), voorstel van wet tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten, ingediend in de Senaat door de heren TRUSSART en consoorten (Gedr. St. Senaat, 625 (1983-1984), nr. 1, dat te vergelijken is met het voorstel dat in de Kamer is ingediend door de heer DIERICKX en waarop dit advies betrekking heeft.

(2) Wetsvoorstel waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven, door de heer MUNDELEER ingediend bij de Kamer op 12 oktober 1976 (Gedr. St. Kamer, 994 (1976-1977), nr. 1), opnieuw ingediend op 13 juni 1978 (Gedr. St. Kamer, 434 (1977-1978),nr. 1) en op 31 januari 1980 (Gedr. St. Kamer, 448 (1979-1980), nr. 1), en nog eens ingediend op 4 februari 1982. Dat is het voorstel dat thans aan de Raad van State is voorgelegd en waarop het onderhavige advies betrekking heeft.

(3) Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet, ingediend op 30 oktober 1962 door de heren G. MOULIN en consoorten (Gedr. St. Kamer, 437 (1962-1963) nr. 1); voorstel van verklaring houdende invoeging van een artikel 26bis (nieuw) in de Grondwet tot invoering van een adviserend referendum (Gedr. St. Kamer, 517 (1978-1979), nr 1), ingediend op 3 november 1978 door de heer G. MUNDELEER.

(4) Zie het verslag namens de Middenafdeling van de Kamer uitgebracht door de heer REY (Gedr. St. Kamer, 1945-1946, nr. 37), blz. 4.

gevende Kamers die het gezag van Grondwetgevende Kamers hadden, en dat dit dus een open vraag blijft. De volksraadpleging die gehouden is ter uitvoering van de wet van 11 februari 1950, een volksraadpleging waarvan de grondwettigheid op dat tijdstip zelf sterk werd betwist en die blijkbaar door de heer Paul STRUYE zelf slechts als een "lapmiddel" van uitzonderlijke aard werd gezien (1), kan als enig precedent niet als een voldoend bewijs gelden dat definitieve invoering van het adviserend referendum verenigbaar zou zijn geacht met de Grondwet.

Voordat de volksraadpleging over de koningskwestie was gehouden, had de rechtsleer zich over de grondwettigheid van het adviserend referendum nauwelijks uitgesproken.

Toch dient hier herinnerd te worden aan de besluiten van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat :

> "Naar onze mening zou dus door een wet kunnen besloten worden dat het kiezerskorps moet geraadpleegd worden, voor zover het erom gaat een eenvoudig advies in te winnen, hetwelk niet bindend is voor de wetgevende of de uitvoerende macht. De tegenwerping, dat deze machten door de uitslagen van het referendum zedelijk zouden gebonden zijn, schijnt ons een zuiver feitelijke tegenwerping, die met het grondwettelijk recht niets te maken heeft" (2).

.../...

---

(1) Zie de Nota van de Minderheid in het verslag van de Bijzondere Commissie van de Kamer over het wetsontwerp tot instelling van een volksraadpleging over de koningskwestie (Gedr. St. Kamer, 1949-1950, nr. 122), blz. 40. De meerderheid in de Commissie (blz. 12 van het verslag) herinnerde aan de werkzaamheden van het S.H.S., waarin onder meer de mening werd uitgesproken dat "slechts in uitzonderlijke omstandigheden welke men thans moeilijk kan voorzien (...) de wetgevende macht (zou) kunnen overwegen haar toevlucht (...) te nemen "tot het adviserend referendum".

(2) Op. cit., blz. 705.

Er zij wel op gewezen dat het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat er meteen aan toevoegde :

> "Wij zien niet in welke gevallen het Parlement met enig nut het advies van het kiezerskorps zou kunnen vragen, noch hoe dit korps een bevoegd advies betreffende onvermijdelijk ingewikkelde kwesties zou kunnen uitbrengen. ...
>
> Zonder deze mogelijkheid van volksraadpleging, welke ons grondwettelijk mogelijk schijnt, volstrekt af te wijzen, denken wij dat zij geen ernstig nut oplevert. Het is dan ook slechts in buitengewone gevallen - welke thans moeilijk te voorzien zijn - dat de wetgevende macht eraan zou mogen denken haar toevlucht tot deze maatregel te nemen" (1).

Pierre WIGNY staat geheel achter de besluiten van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat, waarvan hij trouwens lid was. In zijn boek over grondwettelijk recht voegt hij er evenwel de volgende bedenking aan toe (2) :

> "Il y a des avis qui, lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative. Comment les Chambres élues oseront-elles se derober aux indications données par la grande voix de la Nation ? Le référendum ne sera que prétendument consultatif. En fait, il liera les organes représentatifs".

.../...

---

(1) Op. cit., blz. 705-706.

(2) Droit constitutionnel, op. cit., nr. 269, blz. 406-407. De auteur handhaaft die mening in "Propos constitutionnels", op. cit., blz. 242-243. Zie ook "La troisième Révision de la Constitution", op.cit., blz. 235-236, waarin P. WIGNY ook het advies vermeldt van de rondetafelconferentie over de grondwet van 1964, volgens hetwelk het Belgisch representatief stelsel "in beginsel geen beroep op het consultatief referendum uitsluit" (Gedr. St. Kamer, 993 (1964-1965) nr. 1, Bijlagen, blz. 34).

Prof. André MAST (1), daarbij herinnerend aan de wet van 11 februari 1950 tot instelling van een volksraadpleging over de Koningskwestie, wijst er nadrukkelijk op dat ook de voorstanders van de wet toegaven dat deze niet als een "ideale oplossing" kon worden gezien. Hij onderstreept dat volgens het verslag van de bijzondere Kamercommissie die "bijzondere procedure enig moet blijven", en wel om de volgende redenen :

> "Omdat het vraagstuk, dat zij tracht op te lossen, enig is;
>
> Omdat de tekst zelf niet de opneming van deze procedure in onze wetgeving insluit : hij verwijst naar een welbepaald geval;
>
> Omdat men zijn toevlucht ertoe heeft genomen bij gebreke van een andere betere of mogelijke oplossing"(2).

En prof. MAST concludeert daaruit dat de wetgever van 1950 zodoende erkend heeft dat ook het consultatief referendum tot bezwaren van grondwettelijke aard aanleiding geeft.

Prof. Francis DELPEREE spreekt zich genuanceerd uit. Hij schrijft : "La Constitution paraît prohiber l'usage de la consultation populaire" (3). Bij de volksraadpleging van 1950 vraagt hij zich af : "Est-ce un précédent bien sérieux ?" (4).

.../...

(1) Op. cit., nr. 89, blz. 118-119.

(2) De door A. MAST aangehaalde passus staat in het verslag uitgebracht namens de bijzondere Kamercommissie (Gedr. St. Kamer, 1949-1950, nr. 122), blz. 15.

(3) Op. cit., nr. 96, blz. 166.

(4) Ibidem, blz. 167.

Prof. Jan DE MEYER die zich,zoals reeds is gezegd, voorstander van het beslissingsreferendum heeft verklaard en het organiseren van zulk een referendum zelfs bij een eenvoudige wet mogelijk acht is daarentegen de mening toegedaan dat "n'est guère compatible avec un système constitutionnel établi au nom du peuple et dans lequel tous les pouvoirs émanent de la nation, (...) ce qu'on appelle la "consultation populaire", ou le référendum purement consultatif". Hij merkt op dat wanneer een door de Natie gedelegeerde overheid zich tot het volk richt, "ce ne peut être pour lui demander un avis, mais uniquement pour lui demander de bien vouloir prendre une décision" (1).

De recente rechtsleer blijkt dus uiterst terughoudend, en zelfs afwijzend, te staan tegenover het procédé van de volksraadpleging. Die raadpleging lijkt haar, zo niet strijdig met de tekst van de Grondwet, dan toch bezwaarlijk overeen te brengen met de regeling welke de Grondwet voor de uitoefening van de openbare macht instelt.

De rechtsleer neemt hiermee een standpunt in dat ruimschoots verantwoord lijkt.

Kan een representatief stelsel - de instellingen in verscheidene vreemde staten bewijzen zulks - er ongetwijfeld mee samengaan dat binnen min of meer ruime grenzen een beroep op het adviserend en zelfs op het beslissingsreferendum wordt gedaan, in België blijkt het zuiver representatief stelsel dat door het Nationaal Congres is ingevoerd en tot op heden behou-

.../...

---

(1) "A propos du référendum", op. cit., blz. 218.

den is gebleven, te eisen dat de invoering van enige vorm van referendum, of zelfs van volksraadpleging, geschiedt bij wege van een grondwetsherziening, eventueel aangevuld met een wet. Via zulk een Grondwetsherziening is het dat men reeds in het verleden, zoals hiervoren is gememoreerd, en ook zeer onlangs nog overwogen heeft de gestelde overheden, en meer bepaald de Kamers, de mogelijkheid tot raadpleging van de burgers te bieden (1).

In landen waar volksraadpleging bestaat, is het vaak de Grondwet die daarin voorziet (2).

Men kan het er met het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat allicht over eens zijn dat geen grondwetsbepaling de wetgever formeel verbiedt ertoe te besluiten dat aan de kiezers een bepaalde vraag gesteld zal worden. Maar het antwoord kan alleen maar een gewoon advies of zelfs alleen maar een mening te kennen geven. Men kan met het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat ook meegaan waar het erop wijst dat de opwerping als zou het antwoord van de geraadpleegde kiezers de overheid moreel gaan binden, een zuiver feitelijke opwerping is. Maar moet daaruit worden afgeleid dat zij dan ook niets te maken heeft met het grondwettelijk recht ?

.../...

---

(1) Zie het voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 21 en 43 van de Grondwet, ingediend door de heer VERMEIREN c.s. (Gedr. St. Senaat, 809(1984-1985), nr. 1), dat ertoe strekt de Grondwet te wijzigen "in de zin van een consultatief volksinitiatief".

(2) Artikel 92 van de Spaanse Grondwet van 1978; artikel 44 van de Griekse Grondwet (over de consultatieve aard van het referendum in Griekenland, zie E. SPILIOTOPOULOS, "Grèce", in "Référendums", op. cit., blz. 217 e.v., hier blz. 221 e.v.).

Als de wetgever die over een bepaalde kwestie een volksraadpleging wil houden, van te voren weet dat het antwoord dat hem verstrekt zal worden, hem zeker zal binden, of als hij in alle geval al vastbesloten is een beslissing te nemen die overeenkomt met de wens van de meerderheid van de kiezers, dan is het adviserend karakter van dat beroep op de burgers kunstmatig en zelfs zuiver fictief. Er kan vanzelfsprekend niet worden aangenomen dat het beslissingsreferendum, dat strijdig is met de Grondwet, wel zou kunnen plaatsvinden op de ene voorwaarde dat het in de wet, tegen alle waarschijnlijkheid in en in weerwil van de werkelijke bedoelingen van de wetgever die het voorschrijft, als een volksraadpleging wordt gekwalificeerd. Overeenstemming met de Grondwet is niet zo maar een kwestie van woorden; zij houdt verband met de grond zelf van de instelling die in het leven moet worden geroepen en mag niet los van de werkelijkheid worden beoordeeld.

Nu is het niet goed denkbaar welke vraag op nuttige wijze aan de kiezers gesteld zou kunnen worden zonder dat het antwoord dat de meerderheid van die kiezers daarop verstrekt, precies niet bindend zou zijn voor de bevoegde overheid. Aan volksraadpleging wordt vaak gedacht wanneer in de Wetgevende Kamers dusdanige standpunten zijn ingenomen dat geen oplossing meer kan worden bereikt en wanneer sommigen aanvoelen dat zich binnen het kiezerskorps een meerderheid zou kunnen aftekenen die het door nen verdedigde standpunt althans gedeeltelijk zou bijtreden. Het gaat er dan om de kiezers een kwestie te laten beslechten waarin de verkozenen zelf niet tot een oplossing zijn kunnen komen. Dat was het geval in 1950 bij de enige volksraadpleging die in België ooit is gehouden. Wanneer de burgers

in de ene of de andere zin antwoorden op een zo omstreden kwestie, zou het paradoxaal zijn dat de grondwettelijk bevoegde overheid de gewenste beslissing niet neemt en, meer nog, dat zij er een neemt die afwijkt van de wil die door een meerderheid van de bevolking te kennen is gegeven.

Als de heer DIERICKX c.s. voorstelt dat aan de Belgen die regelmatig ingeschreven zijn op de kiezerslijsten voor de parlementsverkiezingen, de vraag wordt gesteld of zij er al dan niet "akkoord" mee gaan "dat bijkomende kernraketten op Belgisch grondgebied opgesteld worden", doet hij dat natuurlijk niet alleen maar opdat de uitslag van de raadpleging daarna aan de Koning en aan de Wetgevende Kamers zou worden medegedeeld. Het is kennelijk de bedoeling van de indieners van het voorstel dat de drie takken van de wetgevende macht, nadat ze de mening van de bevolking hebben ingewonnen over de eventuele plaatsing van bijkomende kernraketten, wetsbepalingen zouden vaststellen welke overeenkomen met de wil van de burgers, die aldus tot uiting is kunnen komen. In dat verband dient te worden onderstreept dat de inzake landsverdediging te nemen beslissingen in beginsel behoren tot de bevoegdheid van de Koning, die krachtens artikel 68 van de Grondwet het bevel voert over de strijdkrachten. In zoverre België's defensie thans geregeld wordt in overeenstemming met andere Staten waarmee ons land verbonden is door internationale verdragen die de instemming van de Kamers behoeven, staat de vraag die men van zins is aan de burgers te stellen, ook niet los van de bevoegdheden van de Kamers, die zich hebben uit te spreken over het gebruik van 's lands grondgebied door een vreemde troepenmacht (artikel 121 van de Grondwet) en bovendien op alle gebied toezicht uitoefenen op het regeringsoptreden. Het is dan

ook duidelijk dat het door de heer DIERICKX c.s. ingediende wetsvoorstel de uitvoerende macht en de wetgevende kamers ertoe wil brengen bepaalde beslissingen te nemen of niet te nemen die tot hun grondwettelijke bevoegdheden behoren. Daarom kan dat voorstel niet geacht worden verenigbaar te zijn met de door de Grondwet ingestelde regeling.

Er moge aan toegevoegd worden dat luidens artikel 32 van de Grondwet "de leden van beide Kamers de Natie vertegenwoordigen, en niet enkel de provincie of de onderverdeling van een provincie die hen heeft benoemd". Door aldus te stellen dat de leden van de Kamers de Natie "vertegenwoordigen", sluit de Grondwet de idee uit dat anderen de wil van de Natie zouden kunnen uitdrukken. In het representatief stelsel, zoals dat door het Nationaal Congres is opgevat, vereenzelvigt de Natie zich niet met de kiezers. Er zij aan herinnerd dat er in de eerste tijd van België's onafhankelijkheid, ten gevolge van het cijnskiesstelsel, slechts enkele tienduizenden kiezers waren op een bevolking van verscheidene miljoenen. Ook vandaag de dag zijn niet alle Belgen kiezers. Bovendien is het zo dat de Natie zich in het representatief stelsel niet vereenzelvigt met de bevolking of met de burgers op een gegeven dag. De Natie heeft een continu bestaan; zij omvat de vroegere en de komende generaties van burgers. Het is dan ook niet mogelijk een bepaald aantal burgers van vandaag de macht toe te kennen zich in de plaats te stellen van de door de grondwetgever ingestelde nationale vertegenwoordiging om de wil uit te drukken van het abstracte wezen dat onze fundamentele wet "de Natie" noemt.

.../...

De bovenstaande overwegingen brengen de Raad van State tot de conclusie dat de drie thans aan de orde zijnde wetsvoorstellen (1), die permanente instelling van de volksraadpleging beogen, niet in overeenstemming zijn met de Grondwet, zeker niet wat betreft het houden van zulk een raadpleging op het nationale vlak.

Bij dat grondwettigheidsbezwaar komt nog een ander bezwaar, hetwelk steunt op overwegingen betreffende de noodzaak van een harmonische coëxistentie tussen de verschillende componenten van de Belgische Staat, namelijk de Gemeenschappen en de Gewesten.

Het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat constateerde al dat "het referendum (...) de politieke agitatie uit(lokt)"(2). Zo'n agitatie blijft doorgaans steriel, maar zij kan echt schadelijk worden wanneer zij zich voordoet naar aanleiding van problemen waaromtrent de belangen van de Gemeenschappen of van de Gewesten met elkaar in conflict komen of althans in tegenstelling tot elkaar staan. Pierre WIGNY merkt in dat verband op dat "dans une consultation référendaire, les positions politiques se figent et s'affrontent"(3). Terwijl er in het geval dat twee gewesten of twee gemeenschappen met elkaar in botsing dreigen te komen precies naar een compromis moet worden gezocht dat ze weer met elkaar verzoent, zal het houden van een volksraadpleging geradicaliseerde standpunten doen uitkomen, de dialoog uitsluiten en de ene oplossing ongenuanceerd op de andere doen prevaleren.

.../...

---

(1) Voorstellen van de heer MUNDELEER, van de heren MICHEL en HENRION en van de heren DEROUBAIX, HENDRICK en DELAHAYE.

(2) Op. cit., blz. 703.

(3) La Troisième Révision de la Constitution, op. cit., blz. 236.

Het gevaar voor botsingen tussen twee gemeenschappen of twee gewesten lijkt des te groter daar in de drie voorstellen die hier worden onderzocht, een minderheid, laat staan slechts 5 % van het kiezerskorps (1), een adviserend referendum kan eisen over een bepaalde kwestie. Een betrekkelijk gering percentage van burgers zou aldus, zonder mogelijkheid om dat op te vangen, beroering kunnen doen ontstaan rondom een min of meer delicate aangelegenheid waarvoor geduldig naar een wreedzame oplossing werd gezocht.

Het gaat er hier niet om gewoon uit te maken of het wenselijk is het adviserend referendum op te nemen in het Belgisch grondwettelijk recht. De hierboven gemaakte opmerkingen gaan terug op een bezinning over wat de goede betrekkingen tussen de componenten van een "para-federale" staat vereisen, en ze steunen op gronden die verwant zijn met die waarmee in het Duitse recht het beginsel van de "Bundestreue", verantwoord wordt, dit is de trouw aan de federale staatsinrichting en de zorg voor de harmonie ervan (2).

Er zij nog op gewezen dat de structuur van de Belgische Staat thans gekenmerkt wordt door een verdeling van de soevereine bevoegdheden tussen de Staat zelf, de Gemeenschappen en de Gewesten. Derhalve zou het referendum, ook het zuiver ad-

.../...

---

(1) Zie het wetsvoorstel tot instelling van het referendum, ingediend door de heren MICHEL en HENRION en het wetsvoorstel tot organisatie van volksraadplegingen of referendums, ingediend door de heren DEROUBAIX, HENDRICK en DELAHAYE.

(2) Over het begrip "Bundestreue" van het grondwettelijk recht van de Bondsrepubliek Duitsland, zie H.A. SCHWARTZ LIEBERMANN VOM WAHLENDORFF, "Une notion capitale du droit constitutionnel allemand : la Bundestreue (fidélité féderale), Rev. Dr. Publ. et Sc. Pol., 1979, blz. 769 tot 792.

viserende referendum, door de nationale overheid enkel georganiseerd kunnen worden voor kwesties die behoren tot de nationale bevoegdheden (1). Die ervaring leert dat de grenzen van de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten vaak moeilijk te trekken zijn en dat de nationale, de gemeenschaps- en de gewestoverheden, daarin mis kunnen tasten bij het interpreteren van de toe te passen grondwettelijke en wettelijke regels. Er dient dus gerekend te worden met het risico dat de Staat een volksraadpleging gaat organiseren over kwesties die niet tot de nationale bevoegdheid behoren. Ook het omgekeerde zou zich trouwens kunken voordoen : de door een Gemeenschap of een Gewest georganiseerde volksraadpleging zou wel eens kunnen slaan op aangelegenheden die tot de nationale bevoegdheid behoren. De mechanismen ter voorkoming en regeling van bevoegdheidsconflicten, bepaald bij de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zouden geen toepassing kunnen vinden als de beslissing om een volksraadpleging te houden de vorm zou aannemen van een besluit van één of van beide Kamers, of de vorm van een besluit van een Gemeenschaps- of een Gewestraad, of ook nog, de vorm van een beslissing van de nationale regering of van een Gemeenschaps- of een Gewestexecutieve. Het is trouwens niet uit te sluiten dat een aantal burgers, overeenkomstig de bepalingen van sommige van de in dit advies behandelde voorstellen, opzettelijk bepaalde initiatieven zouden nemen met het doel beslis-

.../...

---

(1) Artikel 4, vierde lid, van het door de heren DEROUBAIX, HENDRICK en DELAHAYE ingediende wetsvoorstel bepaalt :

"Eventuele bevoegdheidsconflicten waartoe de toepassing van deze wet aanleiding kan geven, worden door de Raad (van de Referendums, een bijzondere afdeling van de Raad van State) beslecht". Met die laconieke bepaling kan uiteraard niet worden volstaan om zulk een kiese aangelegenheid als de hier onderzochte bevoegdheidsverdeling af te doen.

singen die door een gemeenschaps- of een gewestoverheid moeten worden genomen te beïnvloeden dank zij de uitslag welke van een op nationaal vlak gehouden adviserend referendum te verwachten valt, of, omgekeerd, met het doel op de door een nationale overheid te nemen beslissingen te drukken met de uitslag welke men verhoopt van een raadpleging van de burgers, die hier als kiezers van één van de Gemeenschappen of van één van de Gewesten zouden worden gezien.

De Raad van State spreekt op grond van de bovenstaande overwegingen de mening uit dat de drie wetsvoorstellen, namelijk het wetsvoorstel van de heer MUNDELEER, dat van de heer MICHEL en HENRION en dat van de heren DEROUBAIX, HENDRICK en DELAHAYE, evenals het voorstel van de heer DIERICKX op fundamentele bezwaren stuiten die ontleend zijn aan de Grondwet en aan de algemene beginselen van het Belgisch publiek recht.

.../...

B. De volksraadpleging in aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen en van de Gewesten.

Zoals al eerder is opgemerkt, komt dit probleem aan de orde bij het wetsvoorstel van de heren DEROUBAIX, HENDRICK en DELAHAYE.

Invoering van een vast mechanisme voor het raadplegen van de burgers die in enigerlei hoedanigheid tot een Gemeenschap of een Gewest behoren, houdt altijd het gevaar in dat daarmee volksantwoorden worden uitgelokt waardoor de Gemeenschaps- en de Gewestorganen in feite, zoniet in rechte, gebonden worden in hun beslissingsbevoegdheid. De invoering van zulk een mechanisme zou dan ook strijdig zijn met de Grondwet en met de wetten tot hervorming der instellingen, inzonderheid met de wet van 8 augustus 1980.

Overigens is de nationale wetgever in beginsel onbevoegd in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren. Hij is zelfs onbevoegd om te beslissen dat de gemeenschaps- of gewestoverheden over bepaalde kwesties of in bepaalde omstandigheden voorgelicht zouden moeten worden via een raadpleging van de burgers.

Zoals reeds is gezegd, is de mogelijkheid om zich door een volksraadpleging te laten informeren, vaak vergeleken met het recht van onderzoek. Maar over de vraag of die vergelijking opgaat en wat voor een betekenis ze heeft, lopen de meningen sterk uiteen. Voor zover aangenomen zou kunnen worden dat een volksraadpleging, althans in bepaalde omstandigheden, gezien kan worden als een vorm van het recht van onderzoek, behoort te worden

opgemerkt dat het recht van onderzoek door artikel 40 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen toegekend wordt aan de Gemeenschaps- en de Gewestraden (1). Daaruit zou af te leiden vallen dat alleen die raden tot het houden van de bedoelde raadpleging zouden kunnen besluiten.

Het beginsel van de wederzijdse autonomie van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten verzet zich ertegen dat de nationale wetgever in een kwestie die tot de bevoegdheid van die componenten van de Staat behoort, zou besluiten een volksraadpleging toe te laten, laat staan er een voor te schrijven.

Voorts dient te worden gewezen op de moeilijkheden die zouden ontstaan doordat er geen "kiezerskorps" van de Gemeenschappen en van de Gewesten bestaat. Wat bepaaldelijk de Gemeenschappen betreft, lijkt het een zeer delicate kwestie uit te maken welke van de in één van de negentien gemeenten van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad woonachtige kiezers geraadpleegd zouden kunnen worden over een vraag die hetzij de Vlaamse, hetzij de Franse Gemeenschap aangaat (2). Het begrip "kiezers, ingeschreven in elk van de provincies die het gewest, de gemeenschap ... vormen", dat gehanteerd wordt in artikel 2 van het voorstel van de heren DEROUBAIX, HENDRICK en DELAHAYE, kan niet worden aangehouden, want de Gemeenschappen, en zelfs de Gewesten, bestaan niet uit provincies.

.../...

---

(1) Krachtens artikel 44 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, is dat artikel 40 van overeenkomstige toepassing op de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.

(2) Zie, in dat verband, Y. LEJEUNE en J. REGNIER, op. cit., blz. 34 en volgende.

C. De volksraadpleging in aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van de provincies en de gemeenten.

Het wetsvoorstel tot organisatie van volksraadplegingen of referendums, ingediend door de heren DEROUBAIX, HENDRICK en DELAHAYE, bepaalt dat onder de bevolking van een provincie of van een gemeente een raadpleging kan worden gehouden onderscheidenlijk door de bestendige deputatie of door het college van burgemeester en schepenen, hetzij op hun eigen initiatief, hetzij op verzoek van de verkozen vergaderingen, hetzij nog op verzoek van het kiezerskorps.

De kwestie is in de Wetgevende Kamers tot nog toe nauwelijks besproken (1). Op 3 augustus 1893, naar aanleiding van het debat over de herziening van artikel 26 met het oog op de eventuele invoering van het referendum, verklaarde senator DUPONT evenwel het volgende :

> "En vertu de l'article 40, chaque Chambre a le droit d'enquête comme conséquence du droit d'initiative. Mais ce n'est pas là le référendum. C'est un moyen de s'éclairer. En ce qui concerne les administrations communales et provinciales, la Constitution ne leur interdit pas, à mon avis, le droit de consulter leurs administrés, mais seulement sur des questions d'intérêt provincial et communal de leur compétence" (2).

.../...

---

(1) Zie Y. LEJEUNE en J. REGNIER, op. cit., blz 36 en volgende.

(2) Parl. Hand. Senaat, 3 augustus 1893, blz. 498. Vergelijk : G. BELTJENS, La Constitution belge revisée, Luik, 1894, blz. 50, nr 143.

L. 15.853/A.V.
L. 15.854/A.V.
L. 15.969/A.V.
L. 15.970/A.V.
L. 15.971/A.V.

Bij de herziening van 1921 werd een wijziging van artikel 108 van de Grondwet overwogen om voor de gemeenten de mogelijkheid open te stellen een beroep op het referendum te doen. Kamerlid LEMONNIER heeft toen een voorstel tot herziening ingediend, luidens hetwelk de gemeentekiezers bij wijze van referendum geraadpleegd zouden kunnen worden over de door de gemeenteraad genomen of te nemen maatregelen (1). Dat voorstel werd verworpen, maar het verslag daarover wijst erop dat volgens een ministeriële brief van 11 december 1897, "het voorafgaand onderzoek, door (artikel 75) van de gemeentewet toegelaten, mag ingericht worden in de vorm van een referendum, in zoverre het slechts een maatregel tot voorlichting geldt, met andere woorden in zoverre het advies, door de inwoners uitgebracht, de gemeenteraad niet verbindt" (2). De inhoud van die brief lijkt door de leden van de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet, zoniet goedgekeurd, dan toch niet betwist te zijn.

De bedoelde brief van 11 december 1897, die door de Minister van Binnenlandse Zaken gericht was aan de gouverneur van de provincie Henegouwen, neemt aan dat de inwoners van een gemeente door de gemeenteraad worden geraadpleegd over een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de gemeentebesturen behoort, mits dit adviserend referendum "soit organisé à titre de simple mesure d'instruction, c'est-à-dire que les voeux exprimés par les habitants ne peuvent lier le conseil communal qui reste libre de prendre la décision qui lui conviendra" (3).

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, 1920-1921, nr. 206, blz. 497.

(2) Gedr. St. Kamer, verslag van de Commissie voor de herziening, 1920-1921, nr 206, blz. 497. Zie : Bull. Minist. Intérieur, 1897, blz. 238.

(3) Bull. Minist. Intérieur, 1897, blz. 238; Revue Communale, 1898, blz. 182-183.

Als antwoord op een schriftelijke vraag die een senator op 30 oktober 1980 had gesteld, verklaarde de Minister van het Brusselse Gewest dat "de gemeentelijke overheden (...) een volksraadpleging (mogen) inrichten op de drievoudige voorwaarde dat zij hierbij binnen de perken van het belang van de gemeente handelen, dat zij de wet niet overtreden, noch het algemeen belang schaden" (1).

Wat betreft de raadpleging van de bevolking van een provincie, kan het geval worden aangehaald waarin een provincieraad ertoe besloten heeft een enquête te houden in de vorm van een raadpleging van de kiezers van bepaalde gemeenten. Op 28 oktober 1962 werden de kiezers van de Voergemeenten namelijk verzocht zich uit te spreken over het behoud van hun gemeenten bij de provincie Luik (2).

Het adviserend referendum wordt door de rechtsleer over het algemeen aanvaard, zoniet op het vlak van de provincie, dan toch op het vlak van de gemeente (3).

.../...

---

(1) Bull. Vragen en Antwoorden, Senaat, 1980-1981, blz. 606-607; zie nog andere verwijzingen in Y. LEJEUNE en J. REGNIER, op. cit., blz. 38-40.

(2) Zie Y. LEJEUNE en J. REGNIER, op. cit., blz. 45-46 en de aldaar vermelde verwijzingen.

(3) V. DE TOLLENAERE, op. cit. nr 108, blz. 289-290; R. WILKIN, op. cit., nr 120, blz. 114-115; Fr. DELPEREE, op. cit., nr 96, blz. 167; Y. LEJEUNE en J. REGNIER, op. cit. blz. 36.

Maar het probleem ligt ten aanzien van de organisatie van een volksraadpleging in een provincie of in een gemeente niet aanmerkelijk anders dan het zich voordoet ten aanzien van de organisatie van een volksraadpleging over het gehele land.

Er is reeds op gewezen dat de artikelen 31 en 108 van de Grondwet alles wat van provinciaal of gemeentelijk belang is wegleggen, onderscheidenlijk voor de provincieraden en de gemeenteraden. In de mate dat een raadpleging van de kiezers de provinciale of de gemeentelijke overheid er feitelijk toe kan dwingen zich in de uitoefening van haar grondwettelijke en wettelijke bevoegdheden te schikken naar de aldus te kennen gegeven wil, is die raadpleging dan ook onbestaanbaar met de zoëven genoemde grondwettelijke bepalingen.

Het representatief karakter van de provincieraad wordt bevestigd door artikel 62 van de provinciewet, dat bepaalt dat "de leden van de provincieraad stemmen zonder ruggespraak te houden met degenen die hen hebben gekozen" en dat zij "de provincie vertegenwoordigen en niet enkel het district dat hen heeft gekozen". Die bepaling, die toch wel enige gelijkenis vertoont met artikel 32 van de Grondwet, brengt een wezenlijk kenmerk van de provinciale instellingen, zoals die door de grondwetgever zijn gewild, tot uitdrukking. Raadpleging van de provinciebevolking voor het beslechten van kwesties van provinciaal belang is bijgevolg uitgesloten.

..../...

In de gemeenten is een bepaalde praktijk gangbaar waarbij raadplegingen van de inwoners worden gehouden, in overeenstemming met de hierboven in herinnering gebrachte ministeriële beslissingen, dat wil zeggen dat de vragen enkel betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeenteraad bevoegd is en dat het antwoord van de inwoners het gemeentebestuur niet bindt. 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. V. DE TOLLENAERE wijst er zeer terecht op dat "le référendum ne peut porter que sur des objets sur lesquels les habitants peuvent utilement être appelés à donner un avis". En als voorbeeld van een aangelegenheid waarover niet op nuttige wijze een raadpleging kan worden gehouden, haalt hij aan, een referendum over benoemingen die de gemeenteraad moet doen (1). 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, bijvoorbeeld op het gebied van de openbare werken en op het gebied van de wegen.

Raadpleging van de inwoners door het gemeentebestuur is mogelijk krachtens het geldende recht en is geoorloofd maar dan binnen de zojuist aangegeven grenzen. Er is geen wet nodig om rechtsgrond te verschaffen

.../...

---

(1) Op. cit., nr 108, blz. 290.

voor de terzake reeds gevolgde praktijk, die een aanwending is van de aan de gemeenteraad opgedragen bevoegdheid om alles te regelen wat van gemeentelijk belang is.

Toch zou het algemeen toezicht met vernietigingsbevoegdheid wel eens ontoereikend kunnen zijn om te verzekeren dat de grenzen waarbinnen de gemeenteraad een beroep kan doen op de raadpleging van de inwoners, niet worden overschreden. Het zou daarom wenselijk kunnen worden geacht te voorzien in een techniek van preventieve controle vanwege de hogere overheid. Het trage optreden of het niet-optreden van de overheid bij de uitoefening van het toezicht, zou immers tot gevolg kunnen hebben dat de raadpleging van de inwoners over een kwestie die, bijvoorbeeld, tot de bevoegdheid van de Staat, de Gewesten of de Gemeenschappen behoort, al zou hebben plaatsgehad nog voordat de beslissing om die raadpleging te houden, vernietigd is kunnen worden.

Mocht de wetgever denken aan een rechterlijke controle op het gebruik van de procedure tot raadpleging van de inwoners van de gemeenten, dan zou ofwel het beroep schorsend moeten zijn, ofwel de rechtspleging zodanig geregeld moeten worden dat de beslissing van de rechter te bekwamer tijd kan worden genomen.

De bovenstaande beschouwingen voeren in elk geval tot het besluit dat het voorstel van de heren DEROUBAIX, HENDRICK en DELAHAYE niet in overeenstemming is met de Grondwet, want het stelt de raadpleging van het

.../...

kiezerskorps van de provincie en van de gemeente in op een algemene wijze en het bepaalt zelfs dat een beperkt aantal kiezers (5 % in de gemeente, 1% in de provincie) kan eisen dat een adviserend referendum wordt gehouden.

I. CONTENU DES PROPOSITIONS.

Le Conseil d'Etat, section de législation, a été saisi d'une demande d'avis sur cinq propositions de loi qui présentent entre elles une certaine parenté, mais qui se distinguent aussi les unes des autres par de notables différences.

Leur point commun est de prévoir le recours à une ou l'autre forme de démocratie directe (ou semi-directe) 1), référendum ou consultation populaire.

Leurs différences et, outre leur parenté fondamentale déjà signalées, certaines ressemblances de détail résulteront d'une analyse succincte de leurs contenus respectifs.

Les cinq propositions seront examinées ici dans l'ordre dans lequel elles ont été déposées sur le bureau de la Chambre des Représentants.

.../...

(1) Malgré certaines imprécisions terminologiques, il est permis de considérer que la démocratie directe suppose que le peuple prenne lui-même toutes les décisions. "Ce procédé idyllique de gouvernement que Rousseau lui-même réservait à un peuple de Dieux n'est plus aujourd'hui qu'une curiosité historique" (G. BURDEAU, Droit constitutionnel et Institutions politiques, 16ème éd., Paris, L.G.D.J., 1974, p. 135). La démocratie semi-directe combine le régime représentatif et des procédés tels que le veto, l'initiative et le référendum, par lesquels le peuple prend lui-même certaines décisions (ibidem).

1° Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution, déposée par M. G. MUNDELEER le 4 février 1982 (1).

Cette proposition de loi tend à permettre à cent membres au moins des Chambres législatives d'introduire une requête afin qu'un projet ou une proposition de loi qui n'a encore été adopté ni dans l'une, ni dans l'autre assemblée, fasse l'objet d'une consultation populaire.

La requête, qui doit être appuyée par une pétition réunissant cent mille signatures d'électeurs au moins, est adressée au Roi, au Président du Sénat et au Président de la Chambre des Représentants. Elle est communiquée en copie au "Président du Conseil d'Etat".

Le dépôt de cette requête suspend pour un mois l'examen et le vote par les Chambres législatives du projet ou de la proposition qui est visé. Le Conseil d'Etat, siégeant en assemblée générale, statue, dans les quinze jours de la réception de la copie de la requête, "sur la régularité de la procédure"; si le Conseil ne s'est pas prononcé dans ce délai, la requête "est d'office considérée comme recevable".

La requête jugée recevable ou considérée comme telle est publiée au Moniteur belge. Dans les quarante jours de cette publication, "tous les Belges inscrits sur les listes électorales établies pour les élections législatives se prononcent par "oui" ou par "non" sur la question posée".

.../...

(1) Doc. parl. Ch., 49 (1981-1982), n° 1.

Le vote est obligatoire. Les dispositions du Code électoral relatives aux électeurs, aux collèges électoraux, aux opérations électorales, etc... sont applicables.

Le résultat de la consultation est communiqué au Roi et aux membres des Chambres législatives avant le début ou la poursuite de l'examen du projet ou de la proposition de loi.

2° Proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire, déposée par MM. O. DELEUZE et J. DARAS le 10 novembre 1982 (1) :

La seconde proposition a été amendée par ses auteurs (2). Elle sera examinée ici compte tenu des modifications que ces amendements y ont apportées.

Selon l'article 1er, "à chacun des niveaux du système institutionnel, les citoyens ayant la qualité d'électeur ont le droit de requérir les autorités politiques d'organiser un référendum mettant aux voix, soit un projet de décision élaboré par eux, soit l'annulation d'une décision prise".

Suivant "le niveau", c'est-à-dire suivant que la requête tend à l'organisation d'un référendum dans la commune, dans l'agglomération de communes, dans la province, dans la Communauté, dans la Région ou dans tout le pays, le nombre d'électeurs requérants doit atteindre tel ou tel minimum déterminé.

.../...

(1) Doc. parl. Ch., 429 (1982-1983), n° 1.
(2) Doc. parl. Ch., 429 (1982-1983), n° 2.

Une "Commission des référendums", composée de membres du Conseil d'Etat, examine la conformité de la requête aux prescriptions de la loi, notamment si la question ou les questions sont bien formulées de telle manière qu'il puisse y être répondu que par oui ou par non.

La participation au scrutin organisé sur la question ou les questions posées n'est pas obligatoire. Les résultats ont force obligatoire si 20% au moins des électeurs inscrits ont participé au vote.

Selon l'article 13, "toute question qui aura reçu plus de réponses positives que négatives (...) sera assimilée, quant à ses effets, à une décision de l'autorité publique au niveau de laquelle le scrutin a eu lieu". Il résulte ainsi du système de la proposition que le vote positif de 10% et une voix des électeurs pourrait être assimilé à une décision de l'autorité publique.

L'article 13ter précise qu'"aucune décision de l'autorité publique ne pourra abroger, même partiellement, une décision référendaire dans les trois ans de celle-ci, si ce n'est à la majorité des deux tiers". Un référendum ultérieur ne peut modifier ce qui a fait l'objet d'une décision référendaire qu'après écoulement d'un délai de trois ans.

3° Proposition de loi instituant la consultation populaire, déposée par MM. L. MICHEL et R. HENRION le 1er mars 1983 (1).

Envisageant exclusivement les matières de la compétence de l'Etat, la proposition déposée par MM. Louis MICHEL et Robert HENRION tend à conférer au Gouvernement le pouvoir de poser aux électeurs "inscrits sur les dernières listes des électeurs communaux", une ou plusieurs questions "formulées de manière à ce qu'il ne puisse y être répondu que par "oui" ou par "non"". Le Gouvernement est tenu d'organiser une telle consultation des électeurs si 5% de ceux-ci le demandent par une pétition indiquant la question ou les questions à poser.

La proposition prévoit l'institution d'une commission, composée de membres du Conseil d'Etat, qui sera chargée de déterminer si les conditions fixées pour l'organisation d'une consultation sont réunies et d'arrêter le libellé définitif de la question ou des questions à poser.

Il est fait référence à la loi électorale communale notamment en ce qui concerne la détermination des électeurs, la définition des collèges électoraux, les modalités de convocation des électeurs et la sanction de l'obligation de vote.

Les résultats de la consultation sont, suivant l'article 5 de la proposition, communiqués au Roi et aux Chambres. Il n'est pas prévu de donner d'autres suites à la consultation populaire.

.../...

(1) Doc. parl. Ch., 578 (1982-1983), n°1.

4° Proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, déposée par MM. L. DIERICKX, O. DELEUZE, F. GEYSELINGS et J. DARAS le 17 novembre 1983 (1).

Comme son intitulé l'indique, cette proposition de loi a un objet plus limité que les précédentes : elle ne vise pas à créer un mécanisme permanent de démocratie directe, mais seulement à poser aux Belges inscrits sur les listes électorales établies pour les élections législatives, une question particulière : "Acceptez-vous que des missiles nucléaires supplémentaires soient installés sur le territoire belge ?".

Il est fait référence au Code électoral pour tout ce qui concerne les électeurs, les collèges électoraux, la convocation des électeurs, les pénalités et la sanction de l'obligation de vote.

Le Conseil d'Etat est chargé de statuer en assemblée générale sur les réclamations qui seraient introduites contre les irrégularités des opérations de la consultation populaire.

Le Ministre de l'Intérieur "totalisera les résultats et les communiquera au Roi et aux Chambres législatives". Telle sera la seule suite qui sera donnée, selon le texte de la proposition, à cette consultation des électeurs.

.../...

(1) Doc. parl. Ch., 783 (1983-1984), n° 1.

5° Proposition de loi organisant les consultations de la population ou référendums, déposée par MM. P. DEROUBAIX, R. HENDRICKX et Th. DELAHAYE le 21 décembre 1983 (1) :

Cette dernière proposition tend, comme la proposition de loi déposée en novembre 1982 par MM. DELEUZE et DARAS, à instituer un mécanisme de démocratie directe non seulement à l'égard des matières qui sont de la compétence de l'Etat, mais aussi à l'égard des matières qui relèvent des compétences respectives des Communautés, des Régions, des provinces et des communes. Mais malgré l'intitulé donné à la proposition, il ne s'agit plus ici d'un référendum, soit d'une procédure dont les effets sont décisoires, mais d'une simple consultation populaire (2).

L'initiative d'organiser une telle consultation appartiendrait, suivant le cas, aux collèges des bourgmestre et échevins, aux députations permanentes des conseils provinciaux, aux Exécutifs des Communautés ou des Régions ou au Gouvernement national. Cependant, les diverses assemblées élues pourraient exiger par une "motion contraignante" votée à la majorité simple que cette initiative soit prise. Un certain pourcentage d'électeurs pourraient aussi former pareille demande.

.../...

(1) Doc. parl. Ch., 813 (1983-1984), n° 1.
(2) Les expressions "référendum d'avis" et "référendum consultatif" ou "de consultation" sont fréquemment utilisées en doctrine. Pour plus de clarté, cependant, dans le présent avis, l'appellation "référendum" sera réservée à des procédures ayant des effets décisoires, celle de "consultation populaire" désignera les procédures qui conduisent tout ou partie de la population à donner un avis à des autorités qui, juridiquement du moins, restent investies d'un pouvoir de décision entier. La consultation populaire sera nationale, régionale ou locale selon qu'elle s'adressera à toute la population belge ou à une partie plus ou moins restreinte de celle-ci.

Une section spéciale nouvelle du Conseil d'Etat, instituée en Conseil des Référendums, serait obligatoirement appelée à donner son avis avant toute consultation des populations. Ce Conseil recevrait les demandes présentées par les électeurs et en saisirait les pouvoirs concernés; il déterminerait la formulation des questions et réglerait les conflits de compétence qui pourraient naître de l'application de la loi.

L'article 5 de la proposition ajoute un cas particulier de consultation obligatoire de la population : c'est le cas où le Gouvernement, l'Exécutif communautaire ou régional, la députation permanente ou le collège des bourgmestre et échevins "présente à son assemblée un budget en déséquilibre". Dans ce cas, une consultation qui, apparemment, doit porter sur l'approbation éventuelle de ce budget, est organisée préalablement au vote de celui-ci. Il est toutefois précisé que la consultation ne portera "en aucun cas sur des questions relatives aux personnes". La consultation entraînerait apparemment des délais supplémentaires plus ou moins importants pour l'adoption des budgets puisqu'il est prévu que "le Parlement, les Conseil communautaires ou régionaux, les conseils provinciaux ou communaux délibéreront sur l'objet de la consultation dans le mois de la date du dépouillement" de la consultation.

Il est fait référence à la loi électorale communale en ce qui concerne les électeurs, la convocation des électeurs et les opérations électorales. Mais il est précisé que "la participation des électeurs aux consultations est libre".

.../...

Le caractère libre de la participation des électeurs a pour conséquence que le taux de participation pourrait être plus ou moins élevé. L'article 7 prévoit que si le taux de participation atteint 50%, les résultats de la consultation seront publiés "sous la responsabilité" du Conseil des référendums.

Selon les développements de la proposition, "le verdict populaire n'enlèvera pas sa responsabilité au pouvoir politique, puisque cette consultation n'a, de par notre Constitution, aucun caractère décisionnel".

II. DE LA CONSTITUTIONNALITE DU REFERENDUM.

Une seule des propositions qui sont ici examinées pose la question de savoir si l'institution d'un système de référendum proprement dit, c'est-à-dire d'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, est ou non conforme à la Constitution. C'est la proposition de loi déposée par MM. O. DELEUZE et J. DARAS le 10 novembre 1982 (synthétisée sous le I, 2°, ci-dessus).

La question est posée dans des termes très larges puisque le référendum pourra être organisé, selon cette proposition, "à chacun des niveaux du système institutionnel" et aussi bien en vue de "l'annulation d'une décision prise" (référendum abrogatoire) que pour soumettre aux électeurs un projet de décision élaboré par ceux qui auront pris l'initiative de requérir l'organisation de ce recours à la Nation ou à une partie seulement de celle-ci. Apparemment, la pro-

position ne concerne pas seulement les décisions de nature normative - depuis la Constitution jusqu'au règlement communal - mais aussi les autres décisions qu'il appartient à des "autorités politiques" de prendre. Il paraît certain qu'en recourant à cette expression "autorités politiques", les auteurs de la proposition ont entendu exclure les décisions prises par des autorités juridictionnelles.

Il convient d'examiner cette vaste question de manière distincte sous chacun de ses aspects.

A. Le référendum dans les matières relevant des compétences nationales.

La proposition de MM. DELEUZE et DARAS tend à permettre le référendum de décision pour des actes normatifs tels que la Constitution, la loi, les arrêtés royaux et ministériels réglementaires, les décisions individuelles prises sous forme d'arrêtés royaux ou ministériels, voire d'autres décisions administratives.

1. Le référendum en matière constitutionnelle.

L'article 131 de la Constitution attribue au pouvoir législatif, c'est-à-dire au Roi et aux deux Chambres, le pouvoir de procéder à la révision de la Constitution, dans des conditions déterminées. Les citoyens ne prennent part à la procédure de révision constitutionnelle qu'en leur qualité d'électeur, lorsqu'ils participent au scrutin qui

.../...

détermine la composition des Chambres constituantes. L'article 25, alinéa 2, de la Constitution, qui pose en principe que les pouvoirs "sont exercés de la manière établie par la Constitution", exclut, par conséquent, le référendum constitutionnel à moins d'une modification préalable de la Constitution.

En 1954 et en 1968, des propositions de déclaration de révision ont été déposées, qui auraient éventuellement permis d'introduire une procédure de référendum portant sur la modification de la Constitution (1). Ces propositions n'ont pas été adoptées par les Chambres législatives et on a conclu "de ces tentatives avortées" que "les Cham

---

.../...

(1) Proposition de déclaration relative à la révision des Titres III et VII de la Constitution, déposée par M. A. SAINT-REMY, le 23 février 1954, à la Chambre, suggérant "l'insertion de dispositions instituant le référendum législatif et le référendum constitutionnel" (Doc. parl. Ch., 326 (1953-1954); proposition de déclaration de révision de l'article 131 de la Constitution, déposée par M. F. PERIN, le 23 février 1968, à la Chambre, justifiée notamment par la considération "qu'il conviendrait (...) de prévoir que la Constitution peut également être revisée par le corps électoral lui-même et à son initiative" (Doc. parl. Ch., 563 (1967-1968), n° 1).

bres préconstituantes ont toujours estimé que l'usage du référendum décisoire en matière constitutionnelle postulait une révision de l'article 131 de la Constitution" (1).

Le Congrès National n'a pas envisagé avec faveur le recours au peuple pour trancher des questions d'ordre constitutionnel. Au cours du débat sur "la forme du Gouvernement", à la séance du 20 novembre 1830, M. DE ROBAULX a proposé que la forme de Gouvernement - il s'agissait, en fait, du choix entre la monarchie et la république - qui serait adoptée par le Congrès, soit ensuite soumise "à l'acceptation du peuple". Cette proposition suscita une réaction fort vive de M. FORGEUR qui se déclara "bouleversé" à l'idée que l'on pourrait "chercher un appui" en dehors du Congrès National pour faire éventuellement annuler les décisions que cette assemblée aurait prises. Il ajouta, dans son indignation, s'adressant aux autres membres du Congrès : "on vous a contesté votre mandat; on a refusé de vous reconnaître comme pouvoir constituant" (2). A la séance du lendemain, M. DE ROBAULX représenta sa proposition, mais personne ne se leva en faveur de son renvoi en sections et la proposition elle-même fut aussitôt repoussée par le vote de la "question préalable" (3).

.../...

(1) Y. LEJEUNE et J. REGNIER, "Belgique", in Référendums, sous la direction de F. DELPEREE, CRISP, Bruxelles, 1985, pp. 13 et suiv., ici p. 19.

(2) E. HUYTTENS, Discussions du Congrès National de Belgique, Bruxelles, 1844, Tome premier, pp. 228-229; I. VAN OVERLOOP, Exposé des motifs de la Constitution belge, Bruxelles, 1864, pp. 147-148.

(3) E. HUYTTENS, op. cit., pp. 260-261; I. VAN OVERLOOP, op. cit., pp. 182-183.

O. ORBAN considère que "les citoyens n'entrent dans l'organisme souverain que du jour où ils sont admis aux urnes" et ne constituent, en tout état de cause, que l'un des organes, parmi d'autres, de la souveraineté (1). Leur participation à l'exercice de la puissance publique est strictement limitée. "Les électeurs, de par la Constitution et la législation, conclut-il, n'ont donc rien à pouvoir faire qu'à prendre part au scrutin pour l'élection des sénateurs et représentants lorsqu'ils sont convoqués à cet effet" (2). Le même auteur estime, par ailleurs, que l'institution du référendum législatif serait inconstitutionnelle pour des raisons qui, apparemment, devraient le conduire à juger que le référendum organisé pour décider d'une révision de la Constitution serait, lui aussi, inconstitutionnel (3).

Paul ERRERA constate que "notre régime représentatif ne connaît le référendum sous aucune de ses formes" (4). Et lorsqu'il envisage la révision de la Constitution, il observe que la procédure de révision prévoit une intervention des citoyens, mais seulement dans des conditions qui ne dérogent pas au principe de la démocratie indirecte. Le Congrès national a tenu, écrit-il, "à ce qu'une consultation populaire donnât à l'opinion publique l'occasion de se prononcer en l'occurrence" : l'article 131 de la Constitution, précise-t-il, implique "une dissolution des deux Chambres, c'est-à-dire un appel au corps électoral" (5).

.../...

---

(1) Le Droit constitutionnel de la Belgique, Liège, Paris, 1906, Tome I, n° 171, p. 284.

(2) Ibidem, Tome II, n° 239, p. 510.

(3) Ibidem, Tome II, n° 242, p. 517. ORBAN déduit l'inconstitutionnalité du référendum législatif de l'article 26, qui attribue le pouvoir législatif au Roi et aux Chambres; le même raisonnement peut évidemment être tenu, à partir de l'article 131 de la Constitution, pour en déduire que le pouvoir de réviser la Constitution appartient lui aussi au Roi et aux deux Chambres.

(4) Traité de droit public belge, Paris, 1918, § 73, p. 123.

P. WIGNY a plusieurs fois affirmé, de son côté, le caractère représentatif du régime constitutionnel de la Belgique (1). Il a souligné que c'est en raison de ce caractère "strictement représentatif" de nos institutions publiques que "même la révision de la Constitution est décidée par les Chambres élues, et n'est pas soumise à ratification populaire" (2).

Le professeur André MAST se réfère, lui, au caractère "purement parlementaire" ("zuiver parlementaire instellingen") des institutions belges. Mais ce n'est là, semble-t-il, qu'une différence de terminologie. C'est, en effet, de ce caractère du régime constitutionnel qu'il déduit que la décision prise par les organes de la représentation nationale est présumée "juris et de jure" être celle du corps électoral lui-même (3). Une telle conception est évidemment peu compatible avec quelque forme que ce soit de référendum, en matière constitutionnelle comme en toute autre matière, toujours susceptible de démentir cette adéquation parfaite entre la volonté des citoyens et celle de leurs représentants.

Et il est évident que, dans son principe, le régime représentatif, dont le régime parlementaire est la forme la plus répandue aujourd'hui, exclut les procédés de démocratie directe et, en particulier, le référendum. Or, le Congrès National, par un décret

.../...

---

(1) Droit constitutionnel, Principes et droit positif, Bruxelles, 1952, n° 268, p. 405; Propos constitutionnels, Bruxelles, 1963, p. 242; La troisième révision de la Constitution, Bruxelles, 1972, p. 235.

(2) La troisième révision de la Constitution, op. cit., p. 235.

(3) Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht (met de medewerking van Jean DUJARDIN), Gent, 1983, n° 88, p. 117.

du 22 novembre 1830, a expressément choisi comme "forme de gouvernement" de l'Etat belge, "la monarchie constitutionnelle représentative sous un chef héréditaire" et, le 24 février 1831, le même Congrès National a décidé qu'il avait adopté ce décret en sa qualité de "corps constituant".

Sans doute doit-on admettre aujourd'hui que, sur le plan théorique, le régime représentatif est susceptible de se combiner avec l'institution du référendum. Dans un article souvent cité dans les études sur le référendum, R. CARRE de MALBERG a émis, dès 1931, l'opinion que le parlementarisme français de la IIIème République, qui, au cours du temps, s'était "transformé en un régime dans lequel prévaut la politique de parti", aurait dû "trouver un correctif dans l'institution des appels au peuple" (1). Le professeur Blaise KNAPP a observé plus récemment et sur un plan plus général, que "le régime représentatif pur n'existe presque plus nulle part" et qu'en fait, dans la plupart des démocraties parlementaires, le peuple est parfois appelé

.../...

---

(1) "Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme", Rev. Dr. public et Sc. pol., 1931, pp. 225 et suiv., ici p. 243.
Sur l'opposition entre la démocratie représentative et la démocratie directe, on consultera aussi J.M. DENQUIN, Référendum et Plébiscite, Paris, 1976; spécialement pp. 17 et suiv., l'origine de cette opposition dans les écrits de MONTESQUIEU et de ROUSSEAU est rappelée.
Sur l'idée que le peuple ne peut agir que par l'intermédiaire de ses représentants, voy. aussi J.C. MASCLET. Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Vème. République, Paris, 1979, spécialement pp 4 et suiv.

à se prononcer directement sur des questions importantes (1) (2).

Il n'en demeure pas moins qu'en Belgique, le caractère "strictement représentatif" du régime constitutionnel, pour reprendre l'expression de Pierre WIGNY, voulu par le Congrès National, affirmé de manière explicite par un décret qui a valeur constitutionnelle et consacré par les dispositions de la Constitution relatives aux différents pouvoirs, n'a subi jusqu'à présent aucune modification par la voie d'une révision constitutionnelle. Rien ne paraît justifier que le texte de la Constitution, inchangé, à cet égard, depuis 1831, reçoive aujourd'hui une interprétation manifestement contraire à celle que lui donnaient les membres du Congrès National et à celle qu'il a toujours reçue depuis. La Constitution attribue les divers pouvoirs de l'Etat, y compris le pouvoir constituant, à des organes déterminés et, dans ce système, les citoyens, considérés en cette seule qualité, n'interviennent dans l'exercice de la puissance publique que pour élire certains de leurs"mandataires". Le référendum ne trouve pas sa place dans ce système.

.../...

---

(1) "Principes et modalités de la démocratie directe", rapport présenté aux XIIèmes Journées d'Etudes juridiques Jean DABIN, Louvain-la-Neuve, 14-15 février 1985.

(2) Même au Royaume-Uni, où le régime parlementaire est né et où le référendum et toute consultation directe du peuple en dehors des élections étaient considérés comme inconstitutionnels, le peuple a été invité, le 5 juin 1975, à exprimer son opinion sur le maintien du Royaume-Uni dans la Communauté européenne. Sans doute s'agissait-il, du moins dans la forme, d'une simple consultation et non d'un référendum proprement dit, mais même comme telle, elle était jugée par certains comme contraire au régime parlementaire anglais. Voy. Vernon BOGDANOR, "Grande-Bretagne", in Référendums sous la direction de Fr. DELPEREE, pp. 161 et s., spécialement p. 163 et pp. 209-210.

Une thèse contraire est certes soutenue par le professeur Jan DE MEYER qui estime que "dans un système politique établi "au nom du peuple" et fondé sur l'idée que "tous les pouvoirs émanent de la Nation", on ne peut prétendre interdire au peuple, à la nation, ni à quelque partie que ce soit du peuple, de la nation, de décider ses propres affaires". Selon cet auteur, une révision constitutionnelle n'est pas nécessaire pour permettre l'organisation d'un référendum, puisque rien ne l'interdit dans la Constitution. Mais il serait utile de compléter la Constitution par certaines dispositions, notamment pour rendre le référendum obligatoire pour toute révision de la Constitution (1).

En sa qualité de sénateur, M. DE MEYER avait déposé une proposition de loi "priant le peuple de décider de l'existence et de l'organisation de l'Etat" (2). Dans les développements de cette proposition, on lit :

> "A l'article 131 de cette Constitution, (le Congrès National) a défini une procédure de révision de la Constitution et réglé ainsi le mode d'exercice du pouvoir constituant dérivé. Mais il n'a pu, par là, priver le peuple de son pouvoir constituant originaire.
>
> C'est au peuple qu'il appartient à présent de décider lui-même de son existence politique et de la nature de cette existence".

.../...

---

(1) "A propos du référendum", J.T., 1982, p. 218.

(2) Doc. parl. Sén., 491 (1979-1980), n° 1.

Dans sa proposition de loi, le sénateur DE MEYER prévoyait en conséquence, qu'une série de questions seraient posées aux Belges, la première de ces questions étant celle de savoir si la Belgique "doit continuer d'exister". Les Belges, âgés de dix-huit ans accomplis et inscrits aux registres de la population d'une commune belge, qui auraient été appelés à répondre à ces questions, auraient en même temps été appelés à élire un deuxième Congrès National. Celui-ci, dans le cas où la réponse à la première question posée eût été affirmative, aurait élaboré un projet de nouvelle constitution pour la Belgique et ce projet aurait finalement été soumis à l'approbation des citoyens, tout cela en vertu d'une loi ordinaire.

Cette idée, selon laquelle, à côté du pouvoir constituant institué ou dérivé, il existe, sans qu'aucun texte ne le dise, un pouvoir constituant originaire, qui n'est autre que "le peuple belge" (préambule de la Constitution) ou, du moins, les citoyens électeurs, paraît inspirée par le désir de reconnaître à ces citoyens une participation directe à l'exercice de la souveraineté.

Mais il n'est pas possible de s'y rallier si l'on veut maintenir la cohérence du système voulu par le constituant de 1831, lequel lie le législateur de 1985.

Le professeur Francis DELPEREE fait observer que "l'action alternative d'un constituant originaire et d'un constituant organisé n'est pas concevable si elle signifie que le premier peut, à son gré, mettre le second en veilleuse et s'y substituer". Lorsque des institutions ont été créées, qui excluent, en principe, l'exercice direct de la puissance publique par le peuple, reconnaître néanmoins à celui-ci le pouvoir de modifier la Constitution

ou de la remplacer, au nom de l'origine de la souveraineté, implique "la destruction du régime constitutionnel mis en place" (1).

Il considère également que le principe constitutionnel selon lequel "tous les pouvoirs émanent de la Nation" (article 25, alinéa 1er) ne peut se comprendre qu'à la lumière de cet autre principe qui veut que ces pouvoirs "sont exercés de la manière établie par la Constitution" (article 25, alinéa 2) (2).

La proposition du sénateur DE MEYER est restée sans suite.

En réalité, le principe de la souveraineté nationale, exprimé par l'article 25, alinéa 1er, de la Constitution, ne signifie pas que la souveraineté appartient à l'assemblée du peuple. Les auteurs distinguent "souveraineté nationale" et "souveraineté populaire". C'est la première, qui implique d'ailleurs une certaine part de fiction juridique, qui a été adoptée par le constituant belge. La souveraineté nationale, à la différence de la souveraineté populaire, justifie l'institution d'un régime représentatif et exclut généralement le gouvernement direct par le peuple (3).

.../...

---

(1) Droit constitutionnel, Tome I, Les données constitutionnelles, Bruxelles, 1980, n° 45, p. 85. Voyez aussi n° 95, p. 166 : "La Constitution prohibe l'usage du référendum. Tout au moins, celui du référendum constituant (a contrario, art. 131) et législatif (a contrario, art. 26)".

(2) F. DELPEREE, "Introduction", in Référendums, op. cit., p. 8.

(3) Voyez notamment, sur ce sujet, P. WIGNY, Droit constitutionnel, op. cit., n°s 116 à 134, pp. 219 à 239.

En conclusion, il paraît certain qu'en droit constitutionnel belge, le pouvoir de modifier la Constitution appartient exclusivement à l'autorité instituée par l'article 131 de la Constitution, soit les Chambres législatives renouvelées et le Roi, et ce dans les conditions déterminées à cette même disposition. Dès lors, une simple loi ne peut transférer, ni même "restituer" ce pouvoir aux citoyens. Le référendum portant modification de la Constitution n'est pas compatible ni avec l'article 131 de la Constitution, ni avec son article 25, alinéa 2.

2. Le référendum en matière législative.

Pour une large part, les arguments qui conduisent à conclure à l'inconstitutionnalité du référendum en matière constitutionnelle peuvent être repris pour démontrer l'inconstitutionnalité du référendum législatif.

De manière fondamentale, le caractère représentatif du régime constitutionnel de la Belgique s'oppose, en matière législative aussi, à ce que le référendum soit institué par une simple loi. Une révision de la Constitution serait indispensable.

L'article 26 de la Constitution dispose, en effet : "Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat".

La compétence de faire la loi attribuée par la Constitution aux trois branches du "pouvoir législatif" entendu au sens organique de l'expression, ne peut être subdéléguée par une loi au peuple ou aux citoyens. Cette loi aurait pour effet que cette compétence de faire la loi ne serait pas exercée de la manière prévue par la Constitution, ce qu'interdit l'article 25, alinéa 2, de celle-ci.

A plusieurs reprises, il a été envisagé de modifier la Constitution afin d'y insérer des dispositions autorisant, dans certaines conditions, l'organisation du référendum législatif (1). On se souvient, en particulier, des tentatives qui furent faites à l'occasion de la révision de 1893, notamment par le Gouvernement agissant sur la suggestion du Roi Léopold II. D'autres ont été faites plus récemment. On s'est déjà référé à la proposition de déclaration de M. SAINT-REMY qui, en 1954, proposait l'insertion de dispositions instituant le référendum législatif aussi bien que le référendum en matière constitutionnelle (2). Le dépôt de ces déclarations de révision et les débats qui ont eu lieu à cette occasion, confirment que, dans l'esprit de tous les parlementaires, depuis 1893, l'introduction du référendum législatif ne saurait se faire que moyennant une modification de la Constitution.

La doctrine est pratiquement unanime pour considérer que, dans l'état actuel du texte de la Constitution, une loi ne pourrait, sans violer la charte fondamentale, instituer un référendum de décision pour l'adoption ou le rejet d'une loi (3).

.../...

---

(1) Voy. Y. LEJEUNE et J. REGNIER, op. cit., pp. 22 et suiv.

(2) Voyez supra, II, A, 1 (page 8, avec la note 1).

(3) J. J. THONISSEN, op cit., n° 153, pp. 111-112 (implicitement); O. ORBAN, op. cit., n° 242, p. 517; P. ERRERA, op. cit., § 73, p. 123; P. WIGNY, Droit constitutionnel, op. cit., n° 268, pp. 405-406 (implicitement), Propos constitutionnels, op. cit., pp. 242-243; J. VELU, Notes de droit public, vol. I, 2ème. éd. 1978, p. 79; F. DELPEREE, op. cit., n° 95, pp. 165-166; A. MAST, op. cit., n° 89, pp. 118-119 (implicitement).

On rappellera encore que le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat a considéré que le référendum de décision n'était pas conforme à la Constitution, son introduction exigeant une révision de l'article 26 de la Constitution (1).

Cette conclusion du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat,qui s'inspire des avis concordants des juristes et les confirme, doit être admise.

3. Le référendum en matière réglementaire.

La proposition de loi de MM. DELEUZE et DARAS concerne les décisions prises par "les autorités politiques". Parmi celles-ci, il faut apparemment ranger le Roi, les Ministres, les autorités administratives en général. Les décisions de ces autorités peuvent être des actes réglementaires. La proposition tend à permettre aux citoyens de requérir l'organisation d'un référendum soit pour qu'un projet de règlement élaboré par eux soit mis aux voix, soit pour qu'un vote ait lieu sur "l'annulation" (ou l'abrogation ...) d'un règlement édicté par une autorité publique.

Le référendum ne paraît guère avoir été envisagé comme une procédure d'élaboration des règlements. Une question se pose d'ailleurs immédiatement : quelle sera l'autorité, quelle sera la place, dans la hiérarchie des normes, du règlement adopté par la voie référendaire ?

.../...

---

(1) Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, Huitième Commission : Les questions électorales, Introduction, p. 541; Chapitre XXV, Le référendum, p. 644. Il résulte du contexte et de la référence à l'article 26 de la Constitution que c'est bien le référendum législatif que le Centre d'études a examiné.

Il ne semble pas que l'on puisse admettre que la règle établie à la suite d'un référendum organisé à l'échelle de l'Etat, n'ait que la valeur d'un arrêté royal ou d'un arrêté ministériel. Les électeurs requérant un référendum "au niveau national" pourront toujours demander que la règle qu'ils veulent voir instaurer, même si elle est une règle tendant à abroger un règlement existant, soit considérée comme une règle légale. Dans notre système juridique, tout ce qui peut être fait par un règlement, peut, en règle générale, être réglé par le législateur lui-même. Les citoyens qui solliciteront l'organisation d'un référendum, auront évidemment intérêt à demander que la règle juridique qui résultera d'un vote conforme à leurs espérances, ait au moins la valeur d'une loi et l'on ne voit guère comment on pourrait en l'occurrence le leur refuser. On en revient, dès lors, à l'hypothèse d'un référendum législatif.

Quoi qu'il en soit, le référendum organisé dans une matière où les règles sont établies ou peuvent l'être par la voie réglementaire, sera, lui aussi, inconstitutionnel s'il emporte décision dans cette matière. Et ce pour des raisons semblables à celles qui ont été exposées à propos du référendum en matière législative, parce que l'instauration d'un référendum en matière réglementaire y substituerait également le pouvoir de décision des citoyens à celui des autorités instituées par la Constitution et par la loi.

4. Le référendum en matière de décisions particulières.

Ici aussi, la rédaction de la proposition de MM. DELEUZE et DARAS est telle que la requête en vue de l'organisation d'un référendum pourrait avoir pour objet une décision individuelle ou la mise à néant d'une telle décision, déjà prise par une "autorité politique".

Il ne paraît nullement exclu, en effet, que les auteurs de la proposition souhaitent qu'il puisse en être appelé au peuple lui-même, dans le cas d'une décision d'installer une centrale nucléaire ou de construire un barrage hydro-électrique.

.../...

Le "référendum administratif" est d'ailleurs en usage dans certains cantons suisses, du moins pour des questions financières (1).

Les articles 29, 66 à 68 et 25, alinéa 2, de la Constitution, qui réservent au pouvoir exécutif institué, les mesures particulières nécessaires pour l'exécution des lois, pour le maintien de l'ordre et pour l'organisation des services de l'Etat, s'opposent à ce que le peuple participe directement à l'exercice des diverses compétences que la Constitution attribue au Roi en sa qualité de chef de l'Exécutif national.

B. Le référendum dans des matières relevant des compétences des Communautés et des Régions.

Les institutions des Communautés et des Régions qui, à maints égards, présentent des analogies évidentes avec les institutions de l'Etat, relèvent comme celles-ci du système que l'on qualifie de "représentatif". Pour cette raison fondamentale déjà, le recours au référendum pour des décisions relevant de la compétence des Communautés ou des Régions est exclu.

Il en est particulièrement ainsi en ce qui concerne le pouvoir de régler certaines matières par décrets. En vertu de l'article 17 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "le pouvoir décrétal s'exerce collectivement par le conseil et l'exécutif". En vertu

.../...

---

(1) L. WILDHABER, B. SCHMID et M. SASSOLI, "Suisse", in Référendums, op. cit., pp. 357 et suiv., ici p. 364.

de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, cet article 17 de la loi spéciale du 8 août 1980, est "applicable à la Communauté germanophone". Le pouvoir décrétal ainsi attribué aux Conseils des Communautés et des Régions ne saurait être partagé avec les citoyens que moyennant une modification de la loi spéciale du 8 août 1980, du moins pour les Communautés et les Régions que cette loi concerne directement.

Mais il faut même admettre que lorsque les articles 59bis et 59ter de la Constitution disposent que les Conseils de Communauté règlent certaines matières par décret, cette attribution de compétence exclut toute intervention directe des citoyens dans l'exercice du pouvoir décrétal, ceci indépendamment des dispositions plus précises de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'article 107quater, de son côté, ne permet au législateur spécial d'attribuer les compétences régionales qu'à des "organes régionaux" qui sont "composés de mandataires élus".

Il résulte de ces considérations que ni une loi spéciale ni une loi ordinaire ne peuvent autoriser l'organisation de référendums de décision dans les matières qui sont de la compétence des Communautés et des Régions (1).

.../...

---

(1) Y. LEJEUNE et J. REGNIER, op. cit., p. 32 et suiv. Voy. spécialement les considérations relatives aux "difficultés liées à l'instauration éventuelle du référendum décisoire", pp. 34 et suiv.

C. Le référendum dans des matières relevant de la compétence des provinces et des communes.

La proposition de MM. DELEUZE et DARAS envisage particulièrement l'organisation d'un référendum "au niveau communal" et "au niveau provincial". Les développements de la proposition font allusion, de manière particulière, aux objections que formulent à l'égard de l'instauration du référendum les "mandataires communaux".

L'article 31 de la Constitution, auquel l'article 108, 2°, fait en quelque sorte écho, dispose que "les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux". Pour le règlement de ces intérêts, à l'égard desquels les provinces et les communes exercent des compétences propres (1), l'intervention directe des citoyens pour prendre quelque décision que ce soit, est donc exclue en vertu de la Constitution même.

Sans doute pourrait-on objecter que la loi provinciale et la loi communale prévoient l'intervention d'autres autorités que les conseils provinciaux et communaux. Mais il peut être répondu que le gouverneur et la députation permanente, d'une part, le bourgmestre et le collège des bourgmestre et échevins, d'autre part, remplissent essentiellement, sinon exclusivement, dans les matières d'intérêt local, des tâches de préparation et d'exécution.

.../...

---

(1) Les compétences exercées par les provinces et les communes dans le cadre de la déconcentration, sont des compétences de l'Etat, des Communautés ou des Régions, dont il a déjà été question ci-dessus.

Si la députation permanente du conseil provincial peut, en vertu de l'article 107 de la loi provinciale, "prononcer sur des affaires qui sont spécialement réservées au conseil", c'est seulement dans les cas où ces affaires "ne sont point susceptibles de remise", et surtout sous l'importante réserve que "le conseil pourra rapporter ou modifier les décisions de la députation" qui auront ainsi été prises. Finalement, le pouvoir de décision reste entre les mains du Conseil.

On ne peut passer ici sous silence l'article 150 de la loi communale qui reconnaît à un ou plusieurs habitants d'une commune le droit d'ester en justice au nom de celle-ci, dans certaines conditions. Cette curiosité de notre droit administratif ne permet, en définitive, au citoyen qui prend l'initiative d'entreprendre le procès, de prendre aucune décision relative à un intérêt communal. Ce citoyen peut seulement tenter de faire reconnaître en justice certains droits de la commune. Mais si sa tentative aboutit à un échec, c'est lui-même qui supportera les condamnations qui seront prononcées et il aura même dû fournir caution à cet effet. Si le procès est gagné, les intérêts de la commune auront été sauvegardés, non modifiés (1).

.../...

---

(1) Comme l'enseignent C. DE BROUCKERE et F. TIELEMANS, op. cit., Tome cinquième, V° Commune, p. 167, qui s'inspirent de la Constitution française de 1791 et du décret des 10-11 juin 1793 sur le partage des biens communaux, les habitants de telle ville, bourg ou village "constituent une société secondaire (par rapport à l'Etat) qui, sous le nom de commune, comprend les citoyens établis dans la même localité". L'action en justice au nom de la commune est, en quelque sorte, l'équivalent de "l'acte purement conservatoire" que le copropriétaire peut accomplir en vertu de l'article 577bis, § 5, alinéa 2, du Code civil.

La doctrine est d'avis qu'un référendum de décision ne peut être organisé dans la commune (1).

Cette position est justifiée puisque les intérêts communaux sont, dans leur ensemble, confiés en vertu de la Constitution, aux conseils communaux. Une solution analogue s'impose en ce qui concerne le référendum qui serait organisé dans la province, les intérêts provinciaux étant, en règle, confiés aux conseils provinciaux, également en vertu de la Constitution (2).

Il résulte de l'analyse des diverses questions soulevées par le référendum de décision, que cette intervention des citoyens dans l'exercice de la puissance publique ne peut être prévue dans notre droit que moyennant une révision de la Constitution.

La proposition de loi visant à institutionnaliser le référendum d'initiative populaire déposée par MM. DELEUZE et DARAS ne pourrait donc actuellement être adoptée, compte tenu de cette objection d'ordre constitutionnel. Dès lors, il ne sera pas procédé à un examen détaillé de ses divers articles.

.../...

---

(1) V. DE TOLLENAERE, Nouveau Commentaire de la Loi Communale, Tome I, Bruxelles, 1955, n° 108, p. 290, précise qu'en cas de référendum, "les voeux exprimés par les habitants ne peuvent lier le conseil communal, qui reste libre de prendre la décision qui lui conviendra".
- R. WILKIN, Précis du droit communal, Bruxelles, 1959, n° 120, pp. 114-115; Y. LEJEUNE et J. REGNIER, op. cit., p. 36.

(2) Y. LEJEUNE et J. REGNIER se prononcent en ce sens, constatant qu'"il n'est pas contesté" que l'usage du référendum décisoire est interdit (op. cit., p. 36).

III. DE LA CONSTITUTIONNALITE DE LA CONSULTATION POPULAIRE.

Les quatre autres propositions de loi examinées dans le présent avis tendent à organiser non le référendum de décision, mais la simple consultation de la population soit sur une ou plusieurs questions déterminées, soit sur un projet ou une proposition de loi. Trois de ces propositions prévoient seulement la consultation de la population belge dans son ensemble, une quatrième, celle déposée par MM. DEROUBAIX, HENDRICK et DELAHAYE, tend à instituer un mécanisme de démocratie directe non seulement pour les matières de la compétence de l'Etat, mais aussi pour les matières relevant de la compétence des Communautés, des Régions, des provinces et des communes.

A. La consultation populaire dans les matières relevant des compétences nationales.

La question de savoir si la loi peut prévoir la consultation de l'ensemble de la population belge, du moins de l'ensemble des électeurs, sur des questions qui relèvent des compétences de l'Etat, a été vivement controversée.

Selon une première opinion, en présence du silence de la Constitution, sur cette question, il faut admettre qu'il est permis au législateur ordinaire de prévoir qu'une question sera posée aux citoyens, qui seront invités à y répondre.

Paul JANSON fut le premier à soutenir cette thèse à l'occasion de la révision de la Constitution en 1893. A la séance de la Chambre des représentants du 13 juillet 1893, il la présenta en ces termes :

/

"Je pense qu'il est évident que le pouvoir législatif peut faire tout ce que la Constitution ne défend pas. La Constitution ne permet pas de recourir à la législation directe, mais elle n'interdit pas de consulter n'importe qui, donc, a fortiori, la nation elle-même; elle ne peut empêcher le pouvoir législatif de demander aux citoyens leur avis sur un point donné" (1).

Cette déclaration suscita des réserves et même des protestations, mais la question ne fut pas tranchée par un vote. Il n'y avait d'ailleurs pas lieu de voter sur ce qui n'était qu'une réflexion formulée par un membre de la Chambre.

La question fut, à la même époque, soulevée au Sénat. Le rapport de la Commission de revision de la Constitution paraît exclure toute possibilité pour le législateur de recourir à un référendum, même de simple consultation (2). A la séance publique du 3 août 1893, certains se prononcèrent dans le même sens, mais d'autres, notamment le Ministre BEERNAERT, considérèrent que la question, concernant l'interprétation de la Constitution, n'avait pas à être résolue et ne pouvait l'être par seulement l'une des deux assemblées parlementaires (3).

En 1921, la question fut à nouveau soulevée à la Chambre des représentants. Deux propositions d'amendement à l'article 26 de la Constitution avaient été introduites, selon lesquelles une loi pourrait ordonner la consultation

.../...

---

(1) Ann. parl. Ch., 13 juillet 1893, p. 1904.
(2) Doc. parl. Sén., sess. 1892-1893, n° 127, p. 105.
(3) Ann. parl. Sén., 3 août 1893, pp. 497-499.

des électeurs sur un projet adopté uniquement par l'une ou l'autre Chambre ou même non encore voté ni par l'une ni par l'autre des assemblées. Il s'agissait bien d'un référendum de simple consultation. Les Chambres ne devaient pas être liées par le vote populaire. A la suite du rejet, à la Commission de revision de la Constitution, de ces deux propositions, un membre de cette commission a déclaré que "cet échec ne devait en rien modifier le sens que d'aucuns attachent au texte constitutionnel et qui, d'après lui, n'interdit pas la consultation éventuelle des électeurs". Ce point de vue fut contesté. Il fut alors "décidé de soumettre cette question d'interprétation à la Constituante elle-même"(1). Ceci fut rappelé par M. BUYL au cours de la discussion en séance plénière le 31 mai 1921 : il fit observer que si toutes les formules d'introduction du référendum dans la Constitution étaient rejetées, y compris celles qui n'introduisaient qu'un système de consultation, on pourrait "soutenir éventuellement à l'avenir, que la Constitution s'oppose à la consultation préalable" des citoyens sur une proposition de loi (2). Il n'y eut cependant pas de débat sur cette question d'interprétation constitutionnelle. Mais le lendemain, 1er juin 1921, les propositions de référendum consultatif ne furent pas adoptées, la majorité qui s'était prononcée en faveur d'un tel système n'atteignant pas les deux tiers des suffrages (3).

.../...

---

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1920-1921, n° 307, rapport complémentaire fait au nom de la Commission de revision de la Constitution par M. C. HUYSMANS, p. 863 et suiv.

(2) Ann. parl. Ch., 31 mai 1921, p. 1402.

(3) Ann. parl. Ch., 1er juin 1921, p. 1411.

Il ne semble pas que le vote intervenu à la Chambre le 1er juin 1921 puisse être considéré comme donnant à la Constitution une interprétation authentique suivant laquelle la consultation populaire serait interdite. Le vote ne portait pas sur cette question d'interprétation de la Constitution, mais sur l'adoption ou le rejet d'une proposition introduisant dans la Constitution la faculté pour le législateur ordinaire d'organiser la consultation des citoyens "sur les principes et l'opportunité" d'un projet de loi. Son adoption aurait sans doute donné une réponse décisive, mais le texte à interpréter n'aurait plus été le même. Son rejet par une minorité de membres de la Chambre des représentants, sans qu'il y ait eu vote dans l'autre Chambre, sans que le Roi ait été appelé à donner sa sanction, ne saurait apparaître comme ayant nécessairement une portée inverse et, surtout, n'émane pas d'un organe ayant le pouvoir de fixer le sens authentique du texte constitutionnel (1).

La constitutionnalité d'une loi instituant un référendum d'avis a encore fait l'objet de vives discussions avant l'adoption de la loi du 11 février 1950 instituant une consultation populaire au sujet de la Question royale (2).

.../...

---

(1) En ce sens, Y. LEJEUNE et J. REGNIER, op. cit. pp. 28-29. On trouvera dans cette étude d'autres références encore aux travaux parlementaires.
Voy. aussi Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, Huitième Commission, op. cit., p. 643.

(2) La question fut aussi débattue à propos d'une proposition de loi tendant à organiser la consultation des quatre provinces flamandes sur le maintien ou la suppression de l'Université de langue française de Gand.
Voy. Doc. parl. Ch., 1922-1923, n° 405, proposition de loi, n° 420, p. 1834 et s., rapport fait au nom de la Section centrale.

Dès le 17 juillet 1945, M. Henri CARTON de WIART avait déposé sur le bureau de la Chambre une proposition de loi "instituant une consultation nationale au sujet de la question royale" (1). Dans les développements de cette proposition, l'argument du silence de la Constitution était bien entendu repris :

> "Cette forme de consultation populaire n'est certes pas prévue par la Constitution. Mais elle n'est pas interdite et, point essentiel, elle ne modifie en rien le jeu des institutions constitutionnelles" (2).

La consultation populaire était présentée non seulement comme non contraire au texte de la Constitution, mais aussi comme n'étant pas en opposition avec son esprit :

> "L'esprit de la Constitution ne s'oppose nullement à ce que le Parlement vote une loi permettant de recueillir l'avis du pays sur une question qui doit faire l'objet des délibérations des Chambres" (3).

A l'appui de cette opinion, l'éminent parlementaire cite un passage de O. ORBAN, qui, à vrai dire, n'est pas entièrement convaincant (4), mais se réfère ensuite au droit d'enquête que l'article 40 de la Constitution reconnaît aux

.../...

---

(1) Doc. parl. Ch., 1944-1945, n° 141.

(2) Doc. cité, p. 4.

(3) Ibidem.

(4) Dans le passage cité par M. H. CARTON de WIART, O. ORBAN (op. cit., t. II, n° 179) écrit qu'"il n'est (...) pas interdit de voir dans le corps électoral, élisant les Chambres, un organe indirect de l'autorité législative (...)". Comme l'auteur envisage le corps électoral "élisant les Chambres", il paraît téméraire d'affirmer qu'ORBAN se prononce, dans ce passage, en faveur de la constitutionnalité de quelque forme de référendum que ce soit.

Chambres et souligne que cette faculté n'est soumise à aucune restriction : ni l'objet, ni l'étendue, ni la forme de l'enquête ne sont limités par la Constitution. Il en conclut : "Une enquête parlementaire pourrait parfaitement s'étendre à tous les citoyens capables d'émettre une appréciation" (1).

Les vues ainsi exprimées ne firent pas l'unanimité lorsqu'elles furent examinées en commission. Il fut notamment rappelé à cette occasion à l'auteur de la proposition que lui-même avait déclaré, une vingtaine d'années auparavant, que la consultation populaire devait être distinguée de l'enquête parlementaire avec laquelle elle n'avait rien de commun (2).

Le sénateur Paul STRUYE devait, en 1946, d'abord, en 1949, ensuite, reprendre l'idée contenue dans la proposition CARTON de WIART, qui, entre-temps, n'avait pu aboutir (3). Pour justifier de la constitutionnalité de la pro-

.../...

---

(1) Doc. cité, p. 4.

(2) Rapport fait au nom de la Section centrale par M. REY (doc. parl. Ch., 1945-1946, n° 37), p. 4, renvoyant aux Annales parlementaires de la Chambre du 31 mai 1921, p. 1399. A l'occasion du dépôt d'un amendement par M. BUYL à une proposition du gouvernement tendant à introduire, à l'article 26 de la Constitution, un système de "consultation" des citoyens "sur les principes et l'opportunité du projet", M. CARTON de WIART, à l'époque Ministre de l'Intérieur, avait déclaré que pareil amendement "créerait précisément la confusion qu'il faut éviter entre la notion de la consultation populaire, et celle de l'enquête parlementaire prévue par l'article 40 de la Constitution". Ce sont deux conceptions très différentes ", avait-il ajouté.

(3) La dissolution des Chambres l'avait rendue caduque. Voy. les développements de la proposition STRUYE, Doc. parl. Sén., s.e. 1946, n° 76, p. 1.

position ainsi déposée, M. Paul STRUYE se référait aux travaux du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat et en citait le passage suivant :

> "La consultation du corps électoral pourrait donc, selon nous, être décidée par une loi, pour autant qu'il s'agisse de recueillir un simple avis ne liant en aucune manière le Pouvoir législatif ou exécutif. L'objection que ces pouvoirs seraient "moralement liés" par le résultat du référendum nous paraît une objection de pur fait, étrangère au droit constitutionnel" (1).

La proposition déposée en 1946 fut examinée par les Commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur du Sénat. Le rapport de M. PHOLIEN (2), qui était personnellement favorable à l'adoption de la proposition de loi, indique que celle-ci a été repoussée à parité de voix. Ce rapport rappelle ensuite l'argumentation déjà développée pour démontrer qu'il n'est pas contraire à la Constitution d'organiser la consultation des citoyens. Il constate que "la question demeure (...) entière sur le plan parlementaire", mais observe que le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat a opiné en faveur de la constitutionnalité de la consultation du corps électoral et souligne que ce Centre doit se voir reconnaître "le crédit particulier qui s'attache aux juristes étudiant la question de façon objective sans qu'aucun problème né et actuel n'émeuve l'opinion" (3). Le rapport poursuit en examinant la proposition sous un autre angle, celui de la constitutionnalité de la proposition compte tenu de l'objet de la con-

.../...

---

(1) Doc. parl. Sén., s.e. 1946, n° 76, p. 4. Le passage des travaux du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat se situe dans les conclusions de la Huitième Commission sur le référendum, p. 643.

(2) Doc. parl. Sén., 1947-1948, n° 526.

(3) Doc. parl. Sén., 1947-1948, n° 526, p. 12.

sultation envisagée et du reproche qui lui était fait, d'instaurer une "monarchie plébiscitaire".

Mais le rapport de M. PHOLIEN contient aussi les "notes des adversaires de la proposition". Dans la note déposée au nom des membres socialistes des Commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur, le problème de la constitutionnalité ou de l'inconstitutionnalité de la proposition est examiné tant "dans le fond que dans la forme". Quant à la forme, c'est-à-dire quant au recours au procédé de la consultation populaire en soi (abstraction faite de son objet), cette note reconnaît "volontiers qu'on peut citer des autorités en nombre égal pour les deux thèses : tandis que dans le passé d'éminents hommes d'Etat généralement de gauche ont jugé que le recours à une consultation populaire n'était pas interdit par notre pacte fondamental, d'autres hommes politiques, généralement de droite, ont combattu cette affirmation" (1). Le doute quant à la constitutionnalité de la procédure de consultation populaire aurait même, selon la note des membres socialistes des Commissions réunies, "été confessé par le principal auteur de la proposition".

Déposée à nouveau en 1949 (2), la proposition STRUYE fit l'objet à la Chambre des Représentants d'un rapport particulièrement développé de M. OBLIN (3). Celui-ci,

.../...

---

(1) Doc. parl. Sén., 1947-1948, n° 526, p. 25.

(2) Doc. parl. Sén., s.e. 1949, n° 5.

(3) Doc. parl. Ch., 1949-1950, n° 122. Le rapport des Commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur (Doc. parl. Sén., s.e. 1949, n° 11) ne contient pas d'éléments neufs.

après avoir rappelé une nouvelle fois les conclusions du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat sur la question du référendum d'avis, avance un argument dont il n'avait pas encore été fait état : les Chambres disposent du pouvoir résiduaire et, par conséquent, peuvent organiser une consultation populaire, puisqu'il s'agit là précisément d'un pouvoir qui n'est pas formellement attribué par la Constitution à d'autres organes de la puissance publique. Comme la consultation populaire n'est pas interdite par la Constitution, le pouvoir législatif, qui détient le pouvoir résiduaire, peut prescrire une telle consultation par une loi (1).

Le rapport répond à l'objection tirée du fait que "le Parlement sera moralement lié par l'avis donné par le corps électoral". En somme, l'objection consiste à soutenir que la consultation populaire est, en fait, un référendum et emportera en pratique une décision véritable. La majorité de la Commission spéciale de la Chambre répond, "avec les juristes du C.E.R.E. que c'est là une objection de pur fait, étrangère au droit constitutionnel". Le rapport précise que "la reprise par le Roi de ses pouvoirs constitutionnels ne découlera pas de la consultation populaire; ils trouveront toujours leur fondement dans l'article 60 de la Constitution" (2).

.../...

---

(1) Doc. parl. Ch., 1949-1950, n° 122, pp. 12 et suiv. Il fut notamment rappelé que c'est au nom des pouvoirs résiduaires que le Parlement s'était jugé compétent pour adopter la loi du 19 juillet 1945 tendant à pourvoir à l'exécution de l'article 82 de la Constitution, prévoyant comment il est constaté que l'impossibilité de régner a pris fin.

Mais le rapport de M. OBLIN est complété par une note de la minorité, dont il y a lieu de retenir ici un paragraphe sur "l'inconstitutionnalité de toute consultation populaire" (1). Les membres de la minorité voient bien que la proposition de M. STRUYE "institue ce que les auteurs appellent le référendum d'avis ou de simple consultation". Mais ils relèvent que beaucoup de "bons esprits" considèrent que "la différence entre le référendum de décision et le référendum de consultation est toute théorique". La consultation populaire "constitue une participation directe du corps électoral à une décision que le pouvoir exécutif ou les Chambres législatives auront à prendre sur un sujet déterminé".

La minorité fait encore observer que, tant en 1893 qu'en 1921, "des propositions furent faites en vue d'introduire dans la Constitution des dispositions autorisant le référendum", mais qu'aucune de ces propositions, même celle qui tendait à permettre au pouvoir législatif de recourir au référendum de simple consultation, n'a obtenu la majorité nécessaire pour être adoptée (2).

Depuis, la question de la constitutionnalité du référendum d'avis n'a plus fait l'objet d'importants débats

.../...

---

(1) Doc. cité, pp. 38 et 39.

(2) Doc. cité, p. 39.

parlementaires (1). Diverses propositions de loi ont été déposées, ayant pour objet de faire procéder à une consultation de la population sur un sujet déterminé (2) ou d'introduire le référendum d'avis dans notre droit comme une institution permanente (3). Mais il a aussi encore été proposé, à plus d'une reprise, de réviser la Constitution pour y introduire une disposition prévoyant l'organisation de

.../...

---

(1) Voy. cependant, à propos d'une proposition de M. MUNDELEER (Doc. parl. Ch., 517 (1978-1979), n° 1), tendant à insérer un article 26bis (nouveau) dans la Constitution en vue de permettre l'instauration d'un référendum d'avis, la déclaration de M. VAN ELSLANDE, Ministre de la Justice, au nom du Gouvernement, à la séance de la Chambre du 14 novembre 1978 et le rapport de la Commission de révision de la Constitution (Doc. parl. Ch., 519 (1978-1979), n° 4).

(2) Exemples : proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des réformes institutionnelles de l'Etat belge, déposée le 26 janvier 1965 par MM. Th. DEJACE, F. MASSART (Doc. parl. Ch., 948 (1964-1965), n° 1), proposition de loi instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière, déposée au Sénat par MM. TRUSSART et consorts (Doc. parl. Sén., 625 (1983-1984), n° 1), qui est à comparer à la proposition déposée à la Chambre par M. DIERICKX et qui fait l'objet du présent avis.

(3) Proposition de loi érigeant la consultation populaire en institution, déposée à la Chambre par M. MUNDELEER, le 12 octobre 1976 (Doc. parl. Ch., 994 (1976-1977), n° 1), proposition redéposée le 13 juin 1978 (Doc. parl., Ch., 434 (1977-1978), n° 1) et le 31 janvier 1980 (Doc. parl. Ch., 448 (1979-1980), n° 1) et redéposée encore une fois le 4 février 1982, soumise au Conseil d'Etat et faisant l'objet du présent avis.

consultations de la population, notamment sur l'initiative des citoyens eux-mêmes (1). On sait qu'aucune de ces propositions n'a abouti.

Il résulte des travaux parlementaires qui ont ainsi été rappelés que, comme on a pu le dire en 1945 (2), la question de savoir si le pouvoir législatif peut recourir à une consultation populaire n'a jamais été définitivement tranchée par des Chambres législatives ayant l'autorité de Chambres constituantes et que, par conséquent, cette question reste ouverte. L'unique précédent de la consultation populaire organisée en exécution de la loi du 11 février 1950, dont la constitutionnalité fut discutée à l'époque même où elle eut lieu, et dont il semble que M. Paul STRUYE lui-même

.../...

---

(1) Proposition de déclaration de révision de la Constitution déposée le 30 octobre 1962 par MM. G. MOULIN et consorts (Doc. parl. Ch., 437 (1962-1963), n° 1); proposition de déclaration tendant à insérer un article 26bis (nouveau) dans la Constitution en vue de permettre l'instauration du référendum d'avis (Doc. parl. Ch., 517 (1978-1979), n° 1), déposée le 3 novembre 1978 par M. G. MUNDELEER.

(2) Voyez le rapport fait au nom de la Section centrale de la Chambre par M. REY (Doc. parl. Ch., 1945-1946, n° 37, p. 4).

ait considéré qu'elle ne constituait qu'un "expédient" de caractère exceptionnel (1), ne suffit pas à démontrer que l'institution définitive du référendum d'avis aurait été admise comme compatible avec la Constitution.

Avant la consultation populaire organisée au sujet de la question royale, la doctrine ne s'était guère prononcée sur la constitutionnalité du référendum d'avis.

Il convient pourtant de rappeler les conclusions du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat :

> "La consultation du corps électoral pourrait donc, selon nous, être décidée par une loi, pour autant qu'il s'agisse de recueillir un simple avis ne liant en aucune manière le pouvoir législatif ou exécutif. L'objection que ces pouvoirs seraient "moralement liés" par le résultat du référendum nous paraît une objection de pur fait, étrangère au droit constitutionnel" (2).

.../...

---

(1) Voyez la note de la minorité dans le rapport de la Commission spéciale de la Chambre sur le projet de loi instituant une consultation populaire au sujet de la question royale (Doc. parl. Ch., 1949-1950, n° 122), p. 40. La majorité de la Commission (p. 12 du rapport) avait rappelé les travaux du C.E.R.E. exprimant notamment l'avis que "ce n'est guère que dans des circonstances exceptionnelles, difficiles à prévoir actuellement, que le pouvoir législatif pourrait envisager" de recourir au référendum d'avis.

(2) Op. cit., p. 643.

On notera cependant que le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat ajoutait aussitôt :

> "On ne voit guère de cas dans lesquels le Parlement pourrait utilement demander un avis au corps électoral, ni comment celui-ci pourrait exprimer un avis autorisé sur des questions nécessairement complexes. ...
>
> Sans vouloir exclure cette possibilité de consultation populaire, qui nous paraît constitutionnellement possible, il ne nous paraît pas qu'il présente d'utilité sérieuse et ce n'est guère que dans des circonstances exceptionnelles, difficiles à prévoir actuellement, que le pouvoir législatif pourrait envisager d'y recourir" (1).

Pierre WIGNY se rallie entièrement aux conclusions du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, dont il faisait d'ailleurs partie. Il ajoute cependant, dans son traité de droit constitutionnel (2), la réflexion suivante :

> "Il y a des avis qui, lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative. Comment les Chambres élues oseront-elles se dérober aux indications données par la grande voix de la Nation ? Le référendum ne sera que prétendument consultatif. En fait, il liera les organes représentatifs".

.../...

---

(1) Ibidem, p. 644.

(2) Droit constitutionnel, op. cit., n° 269, p. 406-407. L'auteur maintient cette opinion dans Propos constitutionnels, op. cit., pp. 242-243. Voy. aussi La troisième Révision de la Constitution, op. cit., pp. 235-236, où P. WIGNY mentionne aussi l'avis de la Table ronde constitutionnelle de 1964, selon lequel le régime représentatif belge "n'exclut pas en principe le recours au référendum de consultation" (Doc. parl. Ch., 993 (1964-1965), n° 1, Annexes, p. 34).

Le professeur André MAST (1), rappelant la loi du 11 février 1950 instituant une consultation populaire au sujet de la Question royale, insiste sur le fait que même les partisans de la loi admettaient qu'elle ne constituait pas une "solution idéale". Il relève que le rapport de la Commission spéciale de la Chambre considère que cette "procédure exceptionnelle" doit "rester unique" pour les raisons suivantes :

> "Parce que la question qu'elle tend à résoudre est unique;
>
> Parce que le texte même n'implique pas l'insertion de cette procédure dans notre législation : il se réfère à un cas bien précis;
>
> Parce qu'on n'y a recours qu'à défaut d'autre solution meilleure ou possible" (2).

Et le professeur MAST en conclut que le législateur de 1950 a ainsi reconnu que le référendum consultatif donne lieu, lui aussi, à des objections de nature constitutionnelle.

Le professeur Francis DELPEREE se prononce avec nuance : "La Constitution, écrit-il, paraît prohiber l'usage de la consultation populaire" (3). Concernant l'expérience de consultation populaire de 1950, il pose la question : "Est-ce un précédent bien sérieux ?" (4).

.../...

---

(1) Op. cit., n° 89, pp. 118-119.

(2) Le passage cité par A. MAST se trouve dans le rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre (Doc. parl. Ch., 1949-1950, n° 122, p. 15).

(3) Op. cit., n° 96, p. 166.

(4) Ibidem, p. 167.

Le professeur Jan DE MEYER qui, ainsi qu'il a été exposé, s'est déclaré partisan du référendum de décision et le considère même comme pouvant être organisé par la loi ordinaire, estime au contraire que "n'est guère compatible avec un système constitutionnel établi au nom du peuple et dans lequel tous les pouvoirs émanent de la Nation, (...) ce qu'on appelle la "consultation populaire", ou le référendum purement consultatif". Il observe que lorsqu'une autorité "déléguée par la Nation" s'adresse au peuple, "ce ne peut être pour lui demander un avis, mais uniquement pour lui demander de bien vouloir prendre une décision" (1).

La doctrine récente se montre donc extrêmement réservée, voire opposée au procédé de la consultation populaire. Celle-ci lui paraît sinon en contradiction avec le texte de la Constitution, du moins difficilement compatible avec le régime de l'exercice de la puissance publique qu'elle institue.

Cette position de la doctrine paraît largement justifiée.

S'il est vrai, comme le montrent les institutions de divers Etats étrangers, qu'un régime représentatif peut se combiner avec le recours, dans des limites plus ou moins larges, au référendum d'avis et même au référendum de décision, il apparaît qu'en Belgique, le système purement représentatif établi par le Congrès national et maintenu jusqu'à présent

.../...

---

(1) "A propos du référendum", op. cit., p. 218.

exige que l'instauration de toute procédure de référendum ou même de consultation populaire prenne la forme d'une revision de la Constitution, éventuellement complétée par l'élaboration d'une loi.

C'est par une telle procédure de revision de la Constitution que déjà dans le passé, comme il a été rappelé, et tout récemment encore, il a été envisagé de permettre aux autorités constituées, notamment aux Chambres, de consulter les citoyens (1).

Dans des pays où la consultation populaire existe, c'est souvent la Constitution qui la prévoit (2).

.../...

---

(1) Voyez la proposition de déclaration de révision des articles 21 et 43 de la Constitution déposée par MM. VERMEIREN et consorts (Doc. parl. Sén., 809 (1984-1985), n° 1) qui tend à faire inscrire dans la Constitution "la notion d'initiative populaire consultative".

(2) Article 92 de la Constitution espagnole de 1978; article 44 de la Constitution grecque (sur le caractère consultatif du référendum en Grèce, voyez E. SPILIOTOPOULOS, "Grèce", in Référendums, op. cit., pp.217 et s., ici pp. 221 et s.).

Sans doute peut-on admettre avec le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat que nulle disposition constitutionnelle n'interdit formellement au législateur de décider qu'une question déterminée sera posée aux électeurs. Mais la réponse ne peut constituer que l'expression d'un simple avis ou même seulement l'expression d'une opinion. On peut encore suivre le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat lorsqu'il observe que l'objection que la réponse des électeurs consultés va lier moralement le pouvoir compétent, est une objection de pur fait. Mais faut-il en déduire qu'elle est, dès lors, étrangère au droit constitutionnel ?

Si le législateur qui veut organiser une consultation des citoyens sur une question déterminée, sait que la réponse qui lui sera faite, s'imposera sûrement à lui ou qu'il soit en tout cas décidé à prendre une décision conforme au voeu de la majorité des électeurs, le caractère consultatif de ce recours aux citoyens est artificiel, voire purement fictif. On ne saurait évidemment admettre que le référendum décisoire, qui est contraire à la Constitution, puisse avoir lieu tout de même, à la seule condition de lui donner dans la loi, contre toute vraisemblance et en dépit des intentions réelles du législateur qui le prescrit, la qualification de consultation populaire. La conformité à la Constitution ne dépend pas d'une simple question de mots, elle tient au fond même de l'institution qu'il s'agit de créer et ne peut être appréciée sans tenir compte des réalités.

Or on aperçoit mal quelle question pourrait être utilement posée aux électeurs sans que la réponse fournie par la majorité d'entre eux ne s'impose précisément à l'autorité

compétente. Souvent, le recours à la consultation des citoyens est envisagé lorsque les positions prises au sein des Chambres législatives ne permettent pas d'arriver à une solution et que certains pressentent qu'une majorité pourrait se dessiner au sein du corps électoral qui serait au moins partiellement favorable à l'option qu'ils défendent. Il s'agit de faire trancher par les électeurs une question que les élus n'arrivent pas à trancher eux-mêmes. Tel était le cas en 1950 lors de la seule consultation populaire qui ait jamais été organisée en Belgique. Lorsque la réponse est fournie dans un sens ou dans un autre par les citoyens, sur une question ainsi controversée, il serait paradoxal pour l'autorité constitutionnellement compétente de ne pas prendre la décision souhaitée et, encore davantage, d'en prendre une qui s'écarte de la volonté exprimée par une majorité de citoyens.

Si MM. DIERICKX et consorts proposent qu'il soit demandé aux Belges régulièrement inscrits sur les listes électorales établies pour les élections législatives s'ils "acceptent" ou non "que des missiles nucléaires supplémentaires soient installés sur le territoire belge", ce n'est évidemment pas simplement pour que les résultats de la consultation soient ensuite communiqués au Roi et aux Chambres législatives. L'intention des auteurs de la proposition est manifestement que les trois branches du pouvoir législatif ayant recueilli l'opinion du peuple sur l'installation éventuelle de missiles nucléaires supplémentaires, prennent ensuite des dispositions législatives conformes à la volonté des citoyens, qui aura eu l'occasion de s'exprimer. On soulignera, à cet égard, que les décisions à prendre en matière de défense nationale relèvent, en principe, de la compétence du Roi qui en vertu

de l'article 68 de la Constitution, commande les forces armées. Dans la mesure où la défense de la Belgique est aujourd'hui organisée en accord avec d'autres Etats avec lesquels la Belgique est liée par des traités internationaux soumis à l'assentiment des Chambres, la question qu'il est envisagé de poser aux citoyens n'est pas non plus sans rapport avec les attributions des Chambres qui ont à se prononcer sur l'utilisation du territoire national par une troupe étrangère (article 121 de la Constitution) et qui, au surplus, exercent le contrôle de l'action gouvernementale dans tous les domaines. Il est donc clair que la proposition de loi déposée par MM. DIERICKX et consorts tend à amener le pouvoir exécutif et les assemblées législatives à prendre ou à ne pas prendre certaines décisions relevant des attributions qui leur sont conférées par la Constitution. De ce fait, elle ne saurait être considérée comme compatible avec le régime institué par la Constitution.

Il convient d'ajouter que l'article 32 de la Constitution déclare que "les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés". En affirmant ainsi que les membres des Chambres "représentent" la Nation, la Constitution exclut l'idée que d'autres pourraient exprimer la volonté de la Nation. Dans le régime représentatif tel qu'il a été conçu par le Congrès national, la Nation ne s'identifie pas aux électeurs. Il convient de se rappeler que, dans les premiers temps de l'indépendance belge, les électeurs, par l'effet du régime censitaire, n'étaient que quelques dizaines de milliers sur une population de plusieurs millions d'habitants. Aujourd'hui encore, tous les Belges ne sont pas électeurs. Au surplus, la Nation ne s'identifie pas, dans le régime représentatif, avec la population

.../...

ou avec les citoyens à un jour donné. Elle a une existence continue; elle est formée aussi des générations de citoyens qui appartiennent au passé et des générations de l'avenir. Il n'est donc pas possible de reconnaître à un certain nombre de citoyens d'aujourd'hui le pouvoir de se substituer à la représentation nationale instituée par le constituant pour exprimer la volonté de cet être abstrait que la loi fondamentale appelle la Nation.

Les considérations qui précèdent, amènent le Conseil d'Etat à la conclusion que les trois propositions de loi prévoyant l'institution de la consultation populaire de manière permanente, qui lui sont présentement soumises (1), ne sont pas conformes à la Constitution, en tout cas en ce qui concerne l'organisation de pareille consultation au niveau national.

A cette objection d'ordre constitutionnel s'ajoute une autre objection qui est tirée de considérations relatives à la nécessité d'une coexistence harmonieuse entre les différentes composantes de l'Etat belge, les Communautés et les Régions.

Le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat constatait déjà que "le référendum ouvre la porte à l'agitation politique" (2). Pareille agitation est généralement stérile, mais elle peut devenir réellement nuisible si elle se produit à

.../...

---

(1) Propositions de M. MUNDELEER, de MM. MICHEL et HENRION et de MM. DEROUBAIX, HENDRICK et DELAHAYE.

(2) Op. cit., p. 641.

propos de problèmes sur lesquels les intérêts des Communautés ou des Régions se trouvent en conflit ou, du moins, en opposition. Comme l'observe Pierre WIGNY, "dans une consultation référendaire, les positions politiques se figent et s'affrontent" (1). Alors que dans le cas où deux Régions ou deux Communautés risquent de s'opposer, il convient de rechercher un compromis qui les réconcilie, l'organisation d'une consultation populaire va mettre en évidence des attitudes radicalisées, exclure le dialogue et faire prévaloir sans nuance une solution sur l'autre.

Le danger de heurt entre deux Communautés ou deux Régions semble d'autant plus élevé que les trois propositions qui sont examinées ici, permettent à une minorité, voire à 5% seulement du corps électoral (2), d'exiger un référendum d'avis sur une question déterminée. Ainsi, une proportion relativement faible de citoyens pourra, sans qu'il soit possible d'y parer, susciter l'effervescence autour d'un sujet plus ou moins délicat sur lequel une solution d'apaisement était patiemment recherchée.

.../...

---

(1) La Troisième Révision de la Constitution, op. cit., p. 236.

(2) Voyez la proposition instituant la consultation populaire, déposée par MM. MICHEL et HENRION et la proposition organisant les consultations de la population ou référendums, déposée par MM. DEROUBAIX, HENDRICK et DELAHAYE.

Il ne s'agit pas ici d'apprécier simplement l'opportunité d'introduire le référendum d'avis dans le droit constitutionnel belge. Les observations qui précèdent, relèvent d'une réflexion sur ce qu'exigent de bonnes relations entre les composantes d'un Etat "para-fédéral" et leur motivation s'apparente à celle qui justifie, en droit allemand, le principe de la "Bundestreue", de la fidélité à l'organisation fédérale et du souci de la rendre harmonieuse (1).

Il convient encore d'observer que la structure de l'Etat belge se caractérise aujourd"hui par une répartition des compétences souveraines entre l'Etat lui-même, les Communautés et les Régions. Dès lors, le référendum, même à titre purement consultatif, ne pourrait être organisé par l'autorité nationale que pour des questions qui relèvent des compétences nationales (2). Les limites des compétences respectives de

.../...

---

(1) Sur la notion de "Bundestreue" du droit constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne, voyez H.A. SCHWARTZ LIEBERMANN VON WAHLENDORFF, "Une notion capitale du droit constitutionnel allemand : la Bundestreue (fidélité fédérale)", Rev. dr. publ. et sc. pol., 1979, pp. 769 à 792.

(2) L'article 4, alinéa 4, de la proposition déposée par MM. DEROUBAIX, HENDRICK et DELAHAYE prévoit : "Il (le Conseil des Référendums, section particulière du Conseil d'Etat) règle les éventuels conflits de compétence qui peuvent naître de l'application de la présente loi". Cette disposition laconique ne saurait évidemment suffire à régler la délicate question de répartition des compétences examinée ici.

l'Etat, des Communautés et des Régions sont, ainsi que l'expérience l'a montré, parfois difficiles à déterminer et les autorités nationales, communautaires et régionales peuvent commettre, à cet égard, certaines erreurs d'interprétation des règles constitutionnelles et légales applicables. Il faut donc envisager le risque de voir une consultation populaire organisée par l'Etat sur des questions qui ne seraient pas de la compétence nationale. Inversement, d'ailleurs, l'organisation d'une consultation populaire par une Communauté ou une Région pourrait se rapporter à des matières relevant de la compétence nationale. Les mécanismes de prévention et de règlement des conflits de compétence prévus par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ne seraient pas applicables si la décision d'organiser une consultation populaire prenait la forme d'une résolution d'une Chambre ou des deux Chambres ou la forme d'une résolution d'un Conseil d'une Communauté ou d'une Région, ou encore la forme d'une décision du gouvernement national ou d'un Exécutif d'une Communauté ou d'une Région. Il ne faudrait d'ailleurs pas exclure que certaines initiatives, prises par un certain nombre de citoyens conformément aux dispositions de certaines des propositions examinées ici, soient prises intentionnellement dans le but d'influencer les décisions à prendre par une autorité communautaire ou régionale grâce aux résultats attendus d'un référendum d'avis organisé sur le plan national ou, inversement, dans le but d'influencer des décisions à prendre par une autorité nationale grâce aux résultats attendus d'une consultation des citoyens qui seraient considérés comme électeurs de l'une des Communautés ou de l'une des Régions.

.../...

Le Conseil d'Etat est d'avis, en raison des considérations qui précèdent, que la proposition de loi de M. MUNDELEER, celle de MM. MICHEL et HENRION et celle de MM. DEROUBAIX, HENDRICK et DELAHAYE se heurtent, toutes trois, comme la proposition de M. DIERICKX, à des objections fondamentales tirées de la Constitution et des principes généraux du droit public belge.

B. La consultation populaire dans les matières relevant des compétences des Communautés et des Régions.

Comme il a été relevé précédemment, ce problème intéresse la proposition de loi déposée par MM. DEROUBAIX, HENDRICK et DELAHAYE.

Toute institution d'un mécanisme permanent de consultation des citoyens relevant, à un titre quelconque, d'une Communauté ou d'une Région, comporte le risque de provoquer des réponses populaires de nature à lier, en fait, sinon en droit, la faculté de décision des organes des Communautés et des Régions. L'institution d'un tel mécanisme serait, dès lors, contraire à la Constitution et aux lois de réformes institutionnelles, spécialement à la loi du 8 août 1980.

Par ailleurs, dans les matières qui sont de la compétence des Communautés et des Régions, le législateur national est, en principe, incompétent. Il l'est même pour décider que, sur certaines questions ou dans certaines conditions, les autorités communautaires ou régionales devraient être éclairées par une consultation des citoyens.

.../...

La faculté de s'informer par une consultation populaire a été souvent rapprochée, comme il a été indiqué, du droit d'enquête. Mais la validité et la portée de ce rapprochement font l'objet de controverses. Dans la mesure où l'on pourrait considérer que la consultation populaire peut, au moins dans certaines circonstances, s'analyser en une forme du droit d'enquête, il faudrait alors relever que le droit d'enquête est reconnu aux Conseils des Communautés et des Régions par l'article 40 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1). Il faudrait en déduire que seuls ces Conseils pourraient décider d'organiser cette consultation.

Le principe de l'autonomie réciproque de l'Etat, des Communautés et des Régions s'oppose à ce que le législateur national décide d'autoriser et, encore moins, de prescrire une consultation populaire sur une question qui appartient à la compétence de ces composantes de l'Etat.

Il convient encore de signaler les difficultés qui résulteraient du fait qu'il n'existe pas de "corps électoral" des Communautés et des Régions. En ce qui concerne, en particulier, les Communautés, il paraît délicat de déterminer quels seront les électeurs domiciliés dans l'une des dix-neuf communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui pourraient être consultés sur une question intéressant soit la Communauté

.../...

---

(1) Cet article 40 est applicable au Conseil de la Communauté germanophone en vertu de l'article 44 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

française, soit la Communauté flamande (1). La notion d' "électeurs inscrits dans chacune des provinces qui forment la Région, la Communauté", qui apparaît à l'article 2 de la proposition de MM. DEROUBAIX, HENDRICK et DELAHAYE, ne saurait être retenue puisque les Communautés et même les Régions ne sont pas composées de provinces.

C. La consultation populaire dans les matières relevant des compétences des provinces et des communes.

La proposition de loi organisant les consultations de la population ou référendums,déposée par MM. DEROUBAIX, HENDRICK et DELAHAYE, prévoit l'organisation d'une consultation de la population d'une province ou d'une commune respectivement par la députation permanente ou par le collège des bourgmestre et échevins, soit d'initiative, soit à la demande des assemblées élues, soit encore à la demande du corps électoral.

La question n'a guère été discutée aux Chambres législatives (2). Le 3 août 1893, le sénateur DUPONT, à l'occasion du débat sur la révision de l'article 26 dans la perspective de l'introduction du référendum, a cependant déclaré :

> "En vertu de l'article 40, chaque Chambre a le droit d'enquête comme conséquence du droit d'initiative. Mais ce n'est pas là le référendum. C'est un moyen de s'éclairer. En ce qui concerne les administrations communales et provinciales, la Constitution ne leur interdit

.../...

---

(1) Voyez, à ce sujet, Y. LEJEUNE et J. REGNIER, op. cit., p. 34 et suiv.

(2) Voyez Y. LEJEUNE et J. REGNIER, op. cit., pp. 36 et suiv.

pas, à mon avis, le droit de consulter leurs administrés, mais seulement sur des questions d'intérêt provincial et communal de leur compétence" (1).

Lors de la revision de 1921, une modification de l'article 108 de la Constitution fut envisagée, afin d'introduire la faculté pour les communes de recourir au référendum. M. LEMONNIER, membre de la Chambre, a déposé une proposition de révision aux termes de laquelle les électeurs communaux pourraient être consultés par voie de référendum sur les mesures prises ou à prendre par le conseil communal (2). Cette proposition fut rejetée, mais le rapport dont elle fit l'objet relève que, selon une dépêche ministérielle du 11 décembre 1897, "l'instruction préalable autorisée par (l'article 75) de la loi communale peut être organisée sous la forme d'un référendum, pour autant qu'il s'agisse d'une simple mesure d'instruction, c'est-à-dire que l'avis exprimé par les habitants ne lie pas le conseil communal"(3). Le contenu de cette dépêche semble avoir été sinon approuvé, du moins non contesté par les membres de la Commission de révision de la Constitution de la Chambre.

La dépêche du 11 décembre 1897, à laquelle il vient d'être fait allusion, adressée au gouverneur de la province de Hainaut par le Ministre de l'Intérieur, admet que les habitants d'une commune soient consultés par le conseil communal sur un objet de la compétence des autorités communales, à condition que ce référendum d'avis "soit organisé à titre de simple mesure d'instruction, c'est-à-dire que les voeux exprimés par les habitants ne peuvent lier le conseil communal qui reste libre de

.../...

---

(1) Ann. Parl. Sénat, 3 août 1893, p. 498. Comp. G. BELTJENS, La Constitution belge revisée, Liège, 1894, p. 50, n° 143.

(2) Doc. parl. Ch. 1920-1921, n° 206, p. 497.

(3) Doc. parl. Ch., rapport de la Commission de révision, 1920-1921, n° 206, p. 497. Voy. Bull. Min.Intérieur, 1897, p. 238.

prendre la décision qui lui conviendra" (1).

Dans une réponse à une question écrite posée par un sénateur le 30 octobre 1980, le Ministre de la Région bruxelloise a exposé que "les autorités communales peuvent organiser une consultation de leur population à la triple condition que, ce faisant, elles agissent dans les limites de l'intérêt communal, qu'elles ne violent pas la loi ni ne blessent l'intérêt général" (2).

Quant à la consultation de la population d'une province, on peut citer un cas où un conseil provincial a décidé de procéder à une enquête sous la forme d'une consultation des électeurs de certaines communes. Le 28 octobre 1962, les électeurs des communes des Fourons furent invités à se prononcer sur le maintien de leurs communes dans la province de Liège (3).

En général, la doctrine admet le référendum d'avis, sinon au niveau de la province, du moins au niveau de la commune (4).

.../...

---

(1) Bull. Minist. Intérieur, 1897, p. 238; Revue Communale, 1898, pp. 182-183.

(2) Bull. Questions et Réponses, Sénat, 1980-1981, pp. 606-607; voyez d'autres références dans Y. LEJEUNE et J. REGNIER, op. cit., pp. 38-40.

(3) Voy. Y. LEJEUNE et J. REGNIER, op. cit., pp. 45 et suiv., et les références citées.

(4) V. DE TOLLENAERE, op. cit., n° 108, pp. 289-290; R. WILKIN, op. cit., n° 120, pp. 114-115; Fr. DELPEREE, op. cit., n° 96, p, 167; Y. LEJEUNE et J. REGNIER, op. cit., p. 36.

Mais le problème de l'organisation d'une consultation populaire dans une province ou dans une commune ne se présente pas de manière sensiblement différente de celui de l'organisation d'une consultation populaire dans l'ensemble du pays.

Il a déjà été rappelé que les articles 31 et 108 de la Constitution réservent aux conseils provinciaux et communaux tout ce qui est, respectivement, d'intérêt provincial ou d'intérêt communal. Dès lors, dans la mesure où une consultation des électeurs est de nature à contraindre, en fait, l'autorité provinciale ou communale à se conformer, dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles et légales, à la volonté qui se serait ainsi exprimée, cette consultation n'est pas compatible avec les dispositions constitutionnelles précitées.

Le caractère représentatif du conseil provincial est confirmé par l'article 62 de la loi provinciale qui dispose que "les membres du conseil provincial votent sans en référer à ceux qui les ont élus" et qu'ils "représentent la province et non uniquement le district qui les a élus". Cette disposition qui n'est pas sans parenté avec l'article 32 de la Constitution, exprime un aspect fondamental des institutions provinciales telles qu'elles ont été voulues par le constituant. La consultation de la population de la province est donc exclue pour trancher des questions d'intérêt provincial.

Dans les communes, il existe une certaine pratique selon laquelle des consultations des habitants sont organisées, en conformité avec les décisions ministérielles qui ont été rappelées ci-dessus, c'est-à-dire 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. 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. V. DE TOLLENAERE indique très justement que "le référendum ne peut porter que sur des objets sur lesquels les habitants peuvent utilement être appelés à donner un avis". Et il cite comme exemple d'objet sur lequel la consultation ne serait pas utile, un référendum sur des nominations à faire par le conseil communal (1). 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, par exemple dans le domaine des travaux publics et dans celui de la voirie.

Le recours à la consultation des habitants par les autorités communales est possible en vertu du droit en vigueur et est licite dans les seules limites qui viennent d'être indiquées. Il n'est pas nécessaire de légiférer pour donner un fondement légal à la pratique déjà suivie en cette matière, qui met en oeuvre le pouvoir du conseil communal de régler tout ce qui est d'intérêt communal.

Toutefois, pour garantir que les limites dans lesquelles le conseil communal peut recourir à la consultation des habitants ne soient pas outrepassées, la tutelle générale d'annulation risque d'être parfois insuffisante et il pourrait être jugé souhaitable de prévoir un mécanisme de contrôle préventif par l'autorité supérieure. La lenteur ou le défaut d'intervention de l'autorité dans l'exercice de la tutelle pourrait, en effet, avoir pour conséquence que la consultation des habitants

sur une question relevant, par exemple, de la compétence de l'Etat, des Régions ou des Communautés, aurait eu lieu avant que la décision qui l'aurait organisée, ait pu être annulée.

Si, d'une part, le législateur devait envisager un contrôle juridictionnel du recours à la consultation des habitants des communes, il faudrait soit que le recours soit suspensif, soit que la procédure soit aménagée de manière à permettre que la décision du juge intervienne en temps utile.

Les considérations qui précèdent, conduisent en tout cas à la conclusion que la proposition de MM. DEROUBAIX, HENDRICK et DELAHAYE n'est pas conforme à la Constitution, puisqu'elle institue de manière générale la consultation du corps électoral de la province et de la commune, prévoyant même qu'un nombre réduit d'électeurs (5% dans la commune, 1% dans la province) pourra exiger l'organisation d'un référendum d'avis.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

de Heren Messieurs	:	P. VERMEULEN,	voorzitter, président,
		J. LIGOT, H. COREMANS,	kamervoorzitters, présidents de chambre,
		Ch. HUBERLANT, A. VANWELKENHUYZEN, J. NIMMEGEERS, P. FINCOEUR, W. DEROOVER, J. VERMEIRE,	staatsraden, conseillers d'Etat,
Mevrouw Madame	:	S. VANDERHAEGEN,	
de Heren Messieurs	:	F. RIGAUX, S. FREDERICQ, F. DE KEMPENEER, G. SCHRANS, J. GIJSSELS, J. DE GAVRE, F. DELPEREE, P. GOTHOT,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	M. VAN GERREWEY,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANWELKENHUYZEN.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. DE COENE en P. CHARLIER, eerste auditeurs, en door de H. J. REGNIER, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANWELKENHUYZEN.

Les rapports ont été présentés par MM. J. DE COENE et P. CHARLIER, premiers auditeurs, et par M. J. REGNIER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY. P. VERMEULEN.