ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 21 février 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant instauration de la consultation populaire communale", a donné le 24 février 1995 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 februari 1995 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende instelling van de gemeentelijke volksraadpleging", heeft op 24 februari 1995 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

> "Gelet op het nakend karakter van de wetgevende verkiezingen is het dringend noodzakelijk het ontwerp van wet bij de Wetgevende Kamers in te dienen met het oog op een nuttige wetgevende behandeling vóór de ontbinding van de Kamers".

*

* *

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Comme le rappelle l'exposé des motifs,

> "... depuis 1960, de nombreuses initiatives parlementaires ont été prises concernant les consultations populaires et les référendums";

certaines des propositions de loi ont été soumises à l'avis du Conseil d'Etat. A cet égard, il est fait référence, en particulier, à l'avis du 15 mai 1985 de l'Assemblée générale de la section de législation sur diverses propositions de loi instituant des consultations populaires (Doc. parl., Chambre des Représentants, 783 (1983-1984) n° 2), qui a

tracé les limites dans lesquelles une consultation peut être instaurée et organisée au niveau communal sans enfreindre la Constitution. L'avis a considéré que la consultation n'était admissible que si "les questions ne se rapportent qu'à des objets de la compétence du conseil communal", si "la réponse des habitants ne lie pas l'autorité communale" et si "la consultation des habitants ne tend 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".

2. L'exposé des motifs du projet présentement examiné affirme que

> "seules les matières relevant de l'intérêt communal sont réglées par les conseils communaux".

L'affirmation, dont l'analyse critique n'est pas indispensable à l'examen du projet de loi, est cependant de nature à susciter une difficulté d'interprétation : l'objet de la consultation populaire communale serait-il limité, en vertu de la loi en projet, à ce qui relève de la décentralisation visée à l'article 117, alinéa 1er, première phrase, de la nouvelle loi communale, ou peut-il être étendu par les autorités communales aux matières déconcentrées visées à la seconde phrase de la même disposition ?

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat par le délégué du ministre,

> "... il entre dans les intentions des auteurs du projet que les matières déconcentrées, en particulier les matières visées à l'article 117, alinéa 1er, in fine, de la nouvelle loi communale (puissent) également faire l'objet d'une consultation populaire communale".

L'exposé des motifs devrait alors être corrigé en ce sens.

3. Selon les indications transmises au Conseil d'Etat par le délégué du ministre,

> "... les auteurs du projet souhaitent faire usage, pour la délimitation des matières qui peuvent faire l'objet de la consultation, de la technique de référence à des articles existants de la nouvelle loi communale. De cette manière, les auteurs veulent offrir le maximum de netteté quant au champ d'application du projet, se rendant bien compte qu'il est par exemple très difficile, voire impossible, de définir les matières qui relèvent de l'intérêt communal".

Le choix de cette technique, qui paraît s'imposer aux yeux des auteurs du projet, devrait néanmoins se concrétiser de façon plus nuancée : le renvoi pur et simple aux articles 117 à 122 et 123 à 132 de la loi communale n'a que l'apparence de la simplicité. Comment combiner, par exemple, l'article 323, alinéa 1er, en projet, aux termes duquel "les questions de personnes et les questions relatives aux comptes ne peuvent faire l'objet d'une consultation", avec la référence aux articles 120, 123, 10°, et 131 de la nouvelle loi communale, que contient l'article 318, § 1er, en projet ? Et conçoit-on une consultation relative aux matières visées dans les articles 123, 1° et 8°, 126, ou 129 de la nouvelle loi communale, ce que n'exclut pas le

texte de l'article 318, § 1er, même lu en combinaison avec l'article 323, alinéa 1er, en projet (1) ?

En tout cas, là où l'exécution des actes visés à l'article 123, 1°, de la nouvelle loi communale ne laisse pas de place à l'exercice par le collège des bourgmestre et échevins, d'un certain pouvoir discrétionnaire, l'organisation par celui-ci d'une consultation populaire, constituerait une grave anomalie juridique.

Par ailleurs, la méthode choisie paraît exclure implicitement le chapitre IV du titre II de la nouvelle loi communale, c'est-à-dire l'article 135, de la possibilité de la consultation populaire communale.

Ces difficultés expliquent sans doute pourquoi certaines des propositions de loi relatives aux consultations populaires communales avaient évité cette façon de légiférer.

4. L'avant-projet de loi ne détermine pas expressément si la consultation populaire est autorisée dans les cas où des procédures particulières de consultation de la population sont prévues, même si la référence à l'article 118 de la nouvelle loi communale, que contient l'article 318 en projet, paraît impliquer que des consultations concurrentes sont admissibles.

---

(1) Voir ci-après, sous l'article 323, alinéa 1er en projet, la proposition faite à ce sujet par le délégué du ministre.

Invité à préciser les intentions des auteurs du projet sur ce point, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

> "De stellers van het ontwerp houden rekening met de mogelijkheid dat de gemeentelijke volksraadpleging deels kan overlappen met andere (georganiseerde) vormen van consultatie. Deze bestaande procedures blijven onverminderd van toepassing. De bepalingen van het ontwerp doen derhalve geen afbreuk aan alle bestaande vormen van enquêtering of raadpleging van de inwoners van de gemeente".

Ce régime de consultations concurrentes ne sera pas toujours d'application facile. Si la loi, le décret ou l'ordonnance prescrivent que l'avis de la population sera recueilli sous la forme de réclamations personnelles et motivées, serait-il dans tous les cas heureux, de corroborer les résultats d'une telle enquête, par une consultation des électeurs invités à s'exprimer dans le secret de l'isoloir, par un vote positif ou négatif ? Des résultats divergents pourraient créer des situations délicates.

5. Dans certaines hypothèses (article 318, § 1er, alinéa 1er, en projet), le collège des bourgmestre et échevins peut décider de consulter les électeurs sans que le conseil communal doive en délibérer au préalable. Cela paraît constituer une lacune, pour deux raisons au moins. Quel qu'en soit l'objet, l'organisation d'une consultation populaire communale a inévitablement un retentissement sur le fonctionnement du conseil communal, dans ses rapports avec le collège et avec la population. Par ailleurs, la logique du collège, comme celle qui sous-tend la consulta-

tion populaire, est une logique majoritaire. On peut donc regretter que ne soit pas prévu un avis du conseil communal exprimant les diverses opinions émises en son sein, avis qui serait demandé préalablement à la décision du collège d'organiser une consultation. Il serait de nature à éclairer le collège, ainsi que les autorités de tutelle, sur les questions d'opportunité que soulève une telle initiative, notamment du point de vue du respect de la minorité.

Cette observation est à rapprocher de celle qui sera faite à propos de l'article 324 en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

La loi en projet se présente non comme une loi autonome mais comme une modification de la nouvelle loi communale. Mieux vaudrait, dès lors, rédiger l'intitulé comme suit :

"Projet de loi complétant la Nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale".

Article unique du projet.

L'intitulé français du nouveau titre que la disposition unique du projet a pour objet d'insérer dans la nouvelle loi communale doit être formulé comme suit :

"De la consultation populaire communale".

Article 318 (en projet).

Paragraphe 1er.

1. A l'alinéa 1er du texte français, il convient d'écrire "d'initiative" au lieu de "de propre initiative".

2. Les mots "de la présente loi" figurant à la fin du même alinéa doivent être supprimés.

Les mêmes observations valent pour l'alinéa 2.

Paragraphe 2.

Le texte en projet est rédigé en ces termes :

"§ 2. L'initiative émanant des électeurs communaux doit être soutenue par au moins 10 p.c. des électeurs communaux.

Le chiffre de la population est celui qui résulte du dernier recensement général".

Interrogé sur le rapport logique qui existerait entre les deux alinéas, le délégué du ministre a précisé ce qui suit :

"L'alinéa 2 de ce paragraphe doit être supprimé. La référence au chiffre de population est en effet inutile vu que le contrôle du nombre de signatures

valables des électeurs communaux (cf. l'article 321 proposé) se fait sur la base des mentions dans les registres de population communaux.

L'alinéa 2 n'est utile que si l'on opère, pour la détermination du nombre de signatures valables, une distinction suivant l'ampleur de la commune, quod non".

Il appartiendra au Gouvernement et au législateur d'opter soit pour cette suppression de texte, soit pour la prise en considération de taux différenciés selon l'importance du nombre d'électeurs de la commune en cause.

Article 319 (en projet).

Le texte de cet article serait rédigé d'une manière plus conforme à l'usage dans les termes suivants :

"Art. 319. Toute demande d'organisation d'une consultation à l'initiative des électeurs communaux doit être adressée par lettre recommandée au collège des bourgmestre et échevins.

A la demande sont joints une note motivée et les documents de nature à informer le conseil communal ou le collège".

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas l'utilité de l'alinéa 3 de la disposition en projet qui fait double emploi avec l'article 320 en projet pour lequel un texte sera proposé ci-après.

Article 320 (en projet).

La disposition en projet serait mieux rédigée comme suit, de manière à distinguer ce qui peut être imprimé sur le formulaire de ce qui doit être rempli par les auteurs de la demande :

"Art. 320. La demande n'est recevable que pour autant qu'elle soit introduite au moyen d'un formulaire délivré par la commune et qu'elle comprenne, outre le nom de la commune et la reproduction de l'article 196 du Code pénal, les mentions suivantes :

1° la ou les questions qui font l'objet de la consultation proposée;

2° le nom, les prénoms, la date de naissance et le domicile de chacun des signataires de la demande".

Article 321 (en projet).

Les alinéas 2 et 3 seraient mieux rédigés comme suit :

"Art. 321. ... (comme au projet).

Le collège des bourgmestre et échevins raye à l'occasion de cet examen :

1° les signatures en double;

2° les signatures des personnes qui n'ont pas la qualité d'électeur communal;

3° les signatures des personnes dont les données fournies ne suffisent pas à permettre la vérification de leur identité.

Le contrôle est clos lorsque le nombre de signatures valables est atteint".

Article 322 (en projet)

1. L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 322. Peuvent seuls participer à la consultation populaire les citoyens de la commune qui satisfont aux conditions visées à l'article 1er, § 1er, de la loi électorale communale".

2. A l'alinéa 3, les expressions "mutatis mutandis" et "van overeenkomstige toepassing" doivent être évitées dans les textes législatifs.

Le délégué du ministre propose à cette fin de modifier le texte comme suit :

"Le scrutin est secret.

Les participants sont admis au scrutin de 8 à 13 heures. Ceux qui se trouvent dans le local de vote avant 13 heures, sont encore admis au scrutin".

Pour le reste, le délégué du ministre a précisé que :

> "... l'intention des auteurs du projet consiste ... à reprendre dans la loi les règles de procédure essentielles",

ajoutant que

> "La concrétisation ultérieure du secret du scrutin (tel que défini à l'article 37 de la loi électorale communale) et les dispositions de l'article 142, alinéas 3 à 5, du Code électoral peuvent éventuellement être reprises par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, visé à l'article 328 proposé".

3. Le texte de l'alinéa 4 se lit comme suit :

> "Il n'est procédé au dépouillement que si au moins 50 p.c. des électeurs communaux ont participé à la consultation".

Lier taux de participation à la consultation et divulgation des résultats n'est pas sans risques.

L'existence d'un seuil minimum à atteindre peut dissuader d'éventuels participants à la consultation d'y prendre part, s'ils sont préoccupés de le faire utilement, cette sorte d'anticipation contribuant à ce que le seuil de 50 p.c. ne soit pas atteint ... Si cette hypothèse devait se vérifier fréquemment, c'est l'institution même de la procédure de consultation qui serait en péril.

Le lien établi par le projet entre taux de participation et dépouillement des résultats a aussi pour effet d'élargir indirectement l'objet de la consultation. Il ne s'agit plus seulement de répondre par oui ou par non à certaines questions; il devient possible de s'opposer au dépouillement du scrutin et, par conséquent, à la publication des résultats, en s'abstenant publiquement de participer à la consultation. Le seuil à atteindre à cette fin (la moitié du nombre des électeurs moins un) se calculant en ajoutant aux abstentions motivées par un refus du principe de la consultation, celles qui résultent simplement de convenances personnelles...

Invité à justifier le choix de cette règle, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

> "Par cette disposition, les auteurs du projet ont voulu éviter qu'il soit tenu compte du résultat d'une consultation qui, en raison de la participation faible, ne peut nullement être considérée comme représentative.
>
> Afin d'atteindre cet objectif, et en tenant compte de la participation non obligatoire, les auteurs du projet ont estimé nécessaire de fixer un seuil de participation, en particulier si l'on tient compte de l'obligation de motiver qui incombe à l'administration conformément à l'article 325, alinéa 1er, proposé".

Il appartiendra au législateur d'apprécier si une solution moins radicale ne serait pas préférable, qui prohiberait, par exemple la publication ou la référence aux résultats du dépouillement sans indication du taux de participation. Subsidiairement, l'obligation de motiver prévue à l'article 325, alinéa 1er, en projet, pourrait être supprimée en-deçà d'un seuil de participation fixé par la loi.

Article 323 (en projet).

1. En ce qui concerne l'alinéa 1er, il est fait référence à l'observation générale n° 3, à propos de laquelle le délégué du ministre indique ce qui suit :

> "Vu la contradiction possible entre le libellé de l'article 318, § 1er, et l'article 323, alinéa 1er, proposé, il est effectivement préférable de supprimer la référence à l'article 120 de la nouvelle loi communale dans l'article 318, § 1er, alinéa 1er, proposé. Les nominations aux mandats énumérés à l'article 120 de la nouvelle loi communale, peuvent en effet être qualifiées de "questions de personnes"".

Si cette solution était retenue par les auteurs du projet, il conviendrait de l'étendre à toutes les dispositions de cette nature.

2. A l'alinéa 2, les chiffres 16 et 40 doivent s'écrire en toutes lettres.

3. La deuxième phrase de l'alinéa 3 ne traduit pas l'intention des auteurs du projet telle qu'elle est énoncée dans l'exposé des motifs. Si celui-ci reflétait effectivement cette intention, mieux vaudrait écrire :

"Au cours de la période qui s'étend d'un renouvellement des conseils communaux à l'autre, il ne peut être organisé qu'une seule consultation sur le même objet".

Article 324 (en projet).

1. Invité à préciser l'enchaînement dans le temps des mesures prévues à l'article 321 et à l'article 324, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

> "L'intention des auteurs du projet est que la demande est inscrite à l'ordre du jour du conseil communal ou du collège après que la procédure de contrôle, visée à l'article 321, a été terminée. Il serait en effet précipité d'ouvrir la discussion sur l'opportunité de la demande à un moment où il n'y a pas encore de certitude au sujet de la recevabilité de la demande, telle que visée aux articles 318, § 2 et 321".

Le commentaire de cet article dans l'exposé des motifs porte ce qui suit en son alinéa 2 :

> "Après avoir reçu la demande, le collège des bourgmestre et échevins est obligé de procéder à l'inscription à l'ordre du jour de la plus prochaine séance du conseil communal, à moins que l'objet de la consultation ne relève manifestement pas et en rien, même pas partiellement, de la compétence du conseil communal. S'il y a des doutes à cet égard, le conseil communal décide de cette question".

Il y a là une règle fondamentale, en ce sens qu'elle donne une sorte de pouvoir du dernier mot au conseil communal par rapport à une demande d'organisation d'une consultation populaire. Or, cette règle ne se retrouve pas dans le texte de l'article 324 en projet. La rédaction de l'article devrait être revue afin que cette intention y soit clairement exprimée.

Article 325 (en projet).

Cette disposition se lit comme suit :

"Toute décision sur l'organisation d'une consultation populaire fait l'objet d'une motivation formelle.

L'alinéa précédent s'applique également à toute décision qui concerne directement une question qui a fait l'objet d'une consultation à laquelle ont participé au moins 50 p.c. des électeurs communaux".

L'alinéa 2, en ce qu'il précise "... à laquelle ont participé au moins 50 p.c. des électeurs communaux", s'il est superflu dans le cas où le contenu de l'article 322, alinéa 3, en projet, serait maintenu sans modification (pas de dépouillement en deçà de ce seuil de participation), énonce néanmoins une règle conforme à la proposition formulée à titre subsidiaire, sous l'article 322, alinéa 4, en projet. S'il n'est pas possible de prédire le caractère réaliste du pourcentage retenu par les auteurs du projet, il pourrait être indiqué d'habiliter le Roi à abaisser le seuil de participation rendant la motivation obligatoire, pour le cas où l'expérience en démontrerait l'utilité d'un tel abaissement.

Article 326 (en projet).

1. La disposition charge l'"administration communale" de "mettre à la disposition des habitants", une brochure présentant le sujet de la consultation populaire "de manière objective". Ce texte reste imprécis sur le point de savoir à qui incombe la conception de la notice. En tout cas, comme

l'admet le délégué du ministre, il convient d'y reproduire la note motivée visée à l'article 319, alinéa 2, puisqu'ainsi, selon les termes mêmes du délégué, "les personnes qui ont pris l'initiative ont effectivement la garantie que leur position aura la publicité nécessaire". La dernière phrase de cet article pourrait dès lors être rédigée comme suit, de l'accord du délégué : "Cette brochure contient en outre la note motivée, visée à l'article 319, alinéa 2, ainsi que la question ou les questions sur lesquelles les habitants seront consultés".

Dans le commentaire de l'article, l'exposé des motifs porte ce qui suit :

> "... . Il va de soi que la brochure mise à disposition par la commune, doit être objective et ne peut se limiter à l'énonciation du seul point de vue d'une majorité des conseillers communaux. Tous les intéressés, et il ne faut pas nécessairement faire une distinction rigide entre les partisans et les adversaires, doivent avoir la possibilité d'exprimer leur point de vue ou leurs positions dans la brochure d'information. Il est indiqué qu'à cet effet, l'administration communale entre en contact avec toutes les personnes directement concernées par voie de procédures de consultation ...".

L'intention ainsi exprimée ne se retrouve pas dans le texte peut être parce que, au moment de la rédaction de celui-ci, les auteurs ont hésité devant les complications du système.

Article 328 (en projet).

Selon l'exposé des motifs, les règles complémentaires que fixera le Roi,

> "... concerneront tous les aspects pratiques d'une bonne organisation de la consultation, telles que l'appel aux participants, le déroulement des opérations et le recensement des voix".

Le délégué du ministre a encore précisé ce qui suit :

> "Beroep inzake de deelname aan de raadpleging (art. 322, eerste lid) niet geregeld door het ontwerp, kan geregeld worden in het besluit bedoeld in artikel 328; een juridictioneel beroep naar analogie met de gemeentekieswet is mogelijk".

Cette dernière intention ainsi que les contours de l'habilitation doivent figurer dans le texte en projet.

Article 329 (en projet).

L'exécution des lois revient au Roi. C'est pourquoi, de l'accord du délégué du ministre, il est proposé de modifier le texte en projet comme suit :

"Art. 329. Le Roi fixe les modalités suivant lesquelles les résultats de la consultation sont portés à la connaissance du public".

L’arrêté royal pris en exécution de cette disposition pourrait offrir aux conseils communaux la faculté de choisir le moyen de communication qui sera effectivement utilisé pour rendre publics les résultats.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

> "Gelet op het nakend karakter van de wetgevende verkiezingen is het dringend noodzakelijk het ontwerp van wet bij de Wetgevende Kamers in te dienen met het oog op een nuttige wetgevende behandeling vóór de ontbinding van de Kamers".

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Zoals door de memorie van toelichting in herinnering wordt gebracht, zijn

> "reeds sinds 1960 ... tal van parlementaire initiatieven genomen in verband met volksraadplegingen en referenda";

sommige van die voorstellen van wet zijn om advies aan de Raad van State voorgelegd. In dat opzicht wordt inzonderheid verwezen naar het advies van 15 mei 1985 van de Algemene Vergadering van de afdeling wetgeving over verscheidene voorstellen van wet tot instelling van volksraadplegingen (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 783

(1983-1984) nr. 2), dat de grenzen heeft aangegeven waarbinnen een volksraadpleging op gemeentelijk niveau kan worden ingesteld en georganiseerd zonder de Grondwet te schenden. In het advies wordt er van uitgegaan dat de volksraadpleging alleen dan aanvaardbaar is als "de vragen enkel betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeenteraad bevoegd is", als "het antwoord van de inwoners het gemeentebestuur niet bindt" en als "de raadpleging van de inwoners er niet toe strekt hen een kwestie te laten beslechten die behoort tot het gemeentelijk beleid, namelijk tot de beoordeling van hetgeen opportuun is uit het oogpunt van het gemeentelijk belang".

2. In de memorie van toelichting van het ontwerp dat thans wordt onderzocht, wordt gesteld dat

> "de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden worden geregeld".

Deze bewering, waarvan een kritische analyse niet onontbeerlijk is voor het onderzoek van het ontwerp van wet, dreigt nochtans een interpretatieprobleem te doen rijzen : zal krachtens de ontworpen wet een gemeentelijke volksraadpleging alleen kunnen worden gehouden over wat deel uitmaakt van de gedecentraliseerde aangelegenheden bedoeld in artikel 117, eerste lid, eerste volzin, van de nieuwe gemeentewet, of kan ze door de gemeentelijke overheden worden uitgebreid tot de gedeconcentreerde aangelegenheden bedoeld in de tweede volzin van dezelfde bepaling ?

Volgens de uitleg die door de gemachtigde van de minister aan de Raad van State is verstrekt,

> "... il entre dans les intentions des auteurs du projet que les matières déconcentrées, en particulier les matières visées à l'article 117, alinéa 1er, in fine, de la nouvelle loi communale (puissent) également faire l'objet d'une consultation populaire communale".

De memorie van toelichting zou in die zin moeten worden aangepast.

3. Volgens de inlichtingen die de gemachtigde van de minister de Raad van State heeft toegestuurd,

> "... les auteurs du projet souhaitent faire usage, pour la délimitation des matières qui peuvent faire l'objet de la consultation, de la technique de référence à des articles existants de la nouvelle loi communale. De cette manière, les auteurs veulent offrir le maximum de netteté quant au champ d'application du projet, se rendant bien compte qu'il est par exemple très difficile, voire impossible, de définir les matières qui relèvent de l'intérêt communal".

De keuze van deze techniek, die volgens de stellers van het ontwerp noodzakelijk lijkt, zou echter op een meer genuanceerde wijze concrete gestalte moeten krijgen : de loutere verwijzing naar de artikelen 117 tot 122 en 123 tot 132 van de gemeentewet is alleen in schijn eenvoudig. Hoe kan men bijvoorbeeld het ontworpen artikel 323, eerste lid, naar luid waarvan "persoonlijke aangelegenheden en de aangelegenheden betreffende de rekeningen (...) niet het

voorwerp van een raadpleging (kunnen) zijn", laten samengaan met de verwijzing naar de artikelen 120, 123, 10°, en 131 van de nieuwe gemeentewet, die vervat zit in het ontworpen artikel 318, § 1 ? En kan men zich een raadpleging indenken over de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 123, 1° en 8°, 126 of 129 van de nieuwe gemeentewet, wat niet wordt uitgesloten door de tekst van artikel 318, § 1, zelfs in samenhang gelezen met het ontworpen artikel 323, eerste lid (2) ?

Het zou in elk geval een ernstige juridische anomalie zijn dat het college van burgemeester en schepenen een volksraadpleging zou kunnen organiseren over de handelingen bedoeld in artikel 123, 1°, van de nieuwe gemeentewet, terwijl de uitvoering van die handelingen geen ruimte laat voor de uitoefening door dat college van enige discretionaire bevoegdheid.

Overigens lijkt de gekozen methode stilzwijgend de mogelijkheid uit te sluiten van een gemeentelijke volksraadpleging over hoofdstuk IV van titel II van de nieuwe gemeentewet, dat wil zeggen over artikel 135 ervan.

Deze moeilijkheden verklaren wellicht waarom sommige van de voorstellen van wet over de gemeentelijke volksraadplegingen deze manier van wetgevend optreden hadden vermeden.

---

(2) Zie infra, bij het ontworpen artikel 323, eerste lid, het voorstel dat dienaangaande door de gemachtigde van de minister is gedaan.

4. Het voorontwerp van wet bepaalt niet uitdrukkelijk of de volksraadpleging toegestaan is in de gevallen waarin voorzien is in bijzondere procedures voor raadpleging van de bevolking, ook al lijkt de verwijzing naar artikel 118 van de nieuwe gemeentewet, die vervat zit in het ontworpen artikel 318, in te houden dat gelijktijdige volksraadplegingen toegestaan zijn.

Op het verzoek om de bedoelingen van de stellers van het ontwerp ter zake te verduidelijken, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

> "De stellers van het ontwerp houden rekening met de mogelijkheid dat de gemeentelijke volksraadpleging deels kan overlappen met andere (georganiseerde) vormen van consultatie. Deze bestaande procedures blijven onverminderd van toepassing. De bepalingen van het ontwerp doen derhalve geen afbreuk aan alle bestaande vormen van enquêtering of raadpleging van de inwoners van de gemeente".

Het zal niet altijd makkelijk zijn dat stelsel van gelijktijdige raadplegingen toe te passen. Zal het, indien de wet, het decreet of de ordonnantie voorschrijven dat het advies van de bevolking in de vorm van persoonlijke en gemotiveerde bezwaarschriften wordt ingewonnen, in alle gevallen opportuun zijn de resultaten van zulk een onderzoek te bevestigen door een raadpleging van de kiezers die verzocht worden zich, afgezonderd in het stemhokje, door middel van een ja- of nee-stem uit te spreken ? Uiteenlopende resultaten zouden netelige situaties kunnen doen ontstaan.

5. In sommige gevallen (het ontworpen artikel 318, § 1, eerste lid) kan het college van burgemeester en schepenen besluiten de kiezers te raadplegen zonder dat de gemeenteraad daarover vooraf hoeft te beraadslagen. Dat lijkt om minstens twee redenen een lacune. Waarover een gemeentelijke volksraadpleging ook mag gaan, de organisatie ervan heeft onvermijdelijk een weerslag op de werking van de gemeenteraad, wat zijn betrekkingen met het college en de bevolking betreft. Bovendien is de logica van het college, eveneens de logica waarop de volksraadpleging steunt, er een van een meerderheid. Men kan dan ook betreuren dat niet voorgeschreven wordt dat het college, voordat het besluit een volksraadpleging te organiseren, eerst de gemeenteraad om een advies dient te vragen waaruit de onderscheiden, in de gemeenteraad geopperde meningen blijken. Zulks zou het college en de toezichthoudende overheid kunnen inlichten over de vragen omtrent de raadzaamheid van zulk een initiatief, inzonderheid uit het oogpunt van de eerbied voor de minderheid.

Deze opmerking behoort in samenhang te worden gelezen met die welke over het ontworpen artikel 324 zal worden gemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

De ontworpen wet dient zich niet aan als een afzonderlijke wet, maar als een wijziging van de nieuwe

gemeentewet. Het opschrift zou dan ook beter als volgt worden gesteld :

"Ontwerp van wet tot aanvulling van de Nieuwe Gemeentewet met bepalingen betreffende de gemeentelijke volksraadpleging".

Enig artikel van het ontwerp.

Het Franse opschrift van de nieuwe titel die door de enige bepaling van het ontwerp in de nieuwe gemeentewet wordt ingevoegd, behoort als volgt te worden geredigeerd :

"De la consultation populaire communale".

Ontworpen artikel 318.

Paragraaf 1.

1. In de Franse tekst van het eerste lid schrijve men "d'initiative" in plaats van "de propre initiative".

2. In hetzelfde lid, in fine, dienen de woorden "van deze wet" te vervallen.

Deze opmerkingen gelden tevens voor het tweede lid.

Paragraaf 2.

De ontworpen tekst is als volgt gesteld :

"§ 2. Het initiatief dat uitgaat van de gemeenteraadskiezers dient gesteund te worden door ten minste 10 pct. van de gemeenteraadskiezers.

Het bevolkingscijfer is datgene dat blijkt uit de jongste algemene volkstelling".

Toen aan de gemachtigde van de minister gevraagd is welk logisch verband tussen beide leden bestaat, heeft deze gepreciseerd :

"L'alinéa 2 de ce paragraphe doit être supprimé. La référence au chiffre de population est en effet inutile vu que le contrôle du nombre de signatures valables des électeurs communaux (cf. l'article 321 proposé) se fait sur la base des mentions dans les registres de population communaux.

L'alinéa 2 n'est utile que si l'on opère, pour la détermination du nombre de signatures valables, une distinction suivant l'ampleur de la commune, quod non".

Het staat aan de Regering en aan de wetgever om te kiezen voor het schrappen van die tekst of voor het in aanmerking nemen van verschillende percentages naargelang van de hoegrootheid van het aantal kiezers van de gemeente in kwestie.

Ontworpen artikel 319.

Als de tekst van het artikel gesteld wordt in de hierna volgende bewoordingen, zal hij meer in overeenstemming zijn met de gevestigde gewoonte :

"Art. 319. Elk verzoek tot het houden van een raadpleging op initiatief van de gemeenteraadskiezers dient bij aangetekende brief te worden gericht aan het college van burgemeester en schepenen.

Bij het verzoek worden een gemotiveerde nota gevoegd en de stukken die de gemeenteraad of het college kunnen voorlichten".

Het is de Raad van State niet duidelijk wat het nut is van het derde lid van de ontworpen bepaling, dat op hetzelfde neerkomt als het ontworpen artikel 320, waarvoor hierna een tekst wordt voorgesteld.

Ontworpen artikel 320.

Het zou beter zijn de ontworpen bepaling te stellen op de wijze als hierna wordt aangegeven, zodat een onderscheid wordt gemaakt tussen wat op het formulier mag worden gedrukt en wat dient te worden ingevuld door degenen die het verzoek doen :

"Art. 320. Het verzoek is alleen ontvankelijk als het wordt ingediend door middel van een formulier afgegeven door de

gemeente en als het, buiten de naam van de gemeente en de tekst van artikel 196 van het Strafwetboek, de volgende vermeldingen bevat :

1° de vraag of vragen waarop de voorgenomen raadpleging betrekking heeft;

2° de naam, voornamen, geboortedatum en woonplaats van een ieder die het verzoekschrift heeft ondertekend".

Ontworpen artikel 321.

Het zou beter zijn het tweede en het derde lid aldus te stellen :

"Art. 321. ... (zoals in het ontwerp).

Naar aanleiding van dat onderzoek schrapt het college van burgemeester en schepenen :

1° de dubbele handtekeningen;

2° de handtekening van de personen die niet de hoedanigheid van gemeenteraadskiezer hebben;

3° de handtekening van de personen ten aanzien van wie de verschafte gegevens ontoereikend zijn om toetsing van hun identiteit mogelijk te maken.

De controle wordt beëindigd wanneer het aantal geldige stemmen is bereikt".

Ontworpen artikel 322.

1. Het zou beter zijn het eerste lid als volgt te stellen :

"Art. 322. Aan de volksraadpleging kunnen alleen deelnemen de burgers van de gemeente die voldoen aan de voorwaarden opgenoemd in artikel 1, § 1, van de gemeentekieswet".

2. Wat het derde lid betreft, behoren de uitdrukkingen "van overeenkomstige toepassing" en "mutatis mutandis" te worden vermeden in wetteksten.

De gemachtigde van de minister stelt daartoe voor de tekst als volgt te wijzigen :

"De stemming is geheim.

De deelnemers worden tot de stemming toegelaten van 8 tot 13 uur. Degenen die zich voor 13 uur in het stemlokaal bevinden, worden nog tot de stemming toegelaten".

Voor het overige heeft de gemachtigde van de minister het volgende gepreciseerd :

"... l'intention des auteurs du projet consiste ... à reprendre dans la loi les règles de procédure essentielles".

Aansluitend heeft hij ook het volgende verklaard :

"La concrétisation ultérieure du secret du scrutin (tel que défini à l'article 37 de la loi électorale communale) et les dispositions de l'article 142, alinéas 3 à 5, du Code électoral peuvent éventuellement être reprises par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, visé à l'article 328 proposé".

3. De tekst van het vierde lid luidt aldus :

"Tot het opnemen van de stemmen wordt slechts overgegaan indien ten minste 50 pct. van de gemeenteraadskiezers aan de raadpleging heeft deelgenomen".

Het koppelen van het percentage van deelneming aan de volksraadpleging aan het bekendmaken van de uitslag sluit gevaren in zich.

Als een minimumdrempel bereikt moet worden, kan zulks personen die aan de volksraadpleging willen deelnemen hiervan afbrengen als zij met het oog op succes aan die raadpleging beogen bij te dragen, zodat dit soort vooruitlopen op de feiten in de hand zal werken dat de drempel van 50 pct. niet wordt gehaald ... Als die veronderstelling herhaaldelijk bewaarheid wordt, zal de volksraadpleging als instituut zelf in gevaar komen.

Het verband dat door het ontwerp gelegd wordt tussen het percentage van deelneming en het opnemen van de stemmen brengt ook mee dat het onderwerp van de volksraadpleging indirect ruimer wordt. Het gaat er niet langer over sommige vragen gewoon met ja of nee te beantwoorden; het wordt mogelijk om zich tegen de stemopneming te verzetten en bijgevolg tegen de bekendmaking van de uitslag door zich openlijk te onthouden van deelneming aan de volksraadpleging. De drempel die daartoe behaald moet worden (de helft van het aantal kiezers min één) wordt namelijk berekend door bij de onthoudingen die gemotiveerd worden met een principiële afwijzing van de volksraadpleging, de onthoudingen te tellen die gebaseerd zijn op persoonlijke redenen ...

Op het verzoek om op te geven waarom voor dat voorschrift gekozen is, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

> "Par cette disposition, les auteurs du projet ont voulu éviter qu'il soit tenu compte du résultat d'une consultation qui, en raison de la participation faible, ne peut nullement être considérée comme représentative.
>
> Afin d'atteindre cet objectif, et en tenant compte de la participation non obligatoire, les auteurs du projet ont estimé nécessaire de fixer un seuil de participation, en particulier si l'on tient compte de l'obligation de motiver qui incombe à l'administration conformément à l'article 325, alinéa 1er, proposé".

Het staat aan de wetgever om uit te maken of een minder ingrijpende regeling niet verkieslijk is, op grond waarvan het bijvoorbeeld verboden zou zijn om de uitslag van de stemopneming bekend te maken of ernaar te verwijzen als

het percentage van deelneming niet wordt opgegeven. Susbidiair zou de motiveringsverplichting, voorgeschreven in het ontworpen artikel 325, eerste lid, kunnen vervallen beneden een deelnemingsdrempel die bij wet wordt vastgelegd.

Ontworpen artikel 323.

1. Ten aanzien van het eerste lid wordt verwezen naar de algemene opmerking nr. 3, waarover de gemachtigde van de minister het volgende aangeeft :

> "Vu la contradiction possible entre le libellé de l'article 318, § 1er, et l'article 323, alinéa 1er, proposé, il est effectivement préférable de supprimer la référence à l'article 120 de la nouvelle loi communale dans l'article 318, § 1er, alinéa 1er, proposé. Les nominations aux mandats énumérés à l'article 120 de la nouvelle loi communale, peuvent en effet être qualifiées de "questions de personnes"".

Als de stellers van het ontwerp voor zulk een regeling kiezen, behoort zij te worden doorgetrokken tot alle soortgelijke bepalingen.

2. In het tweede lid behoren de getallen 16 en 40 voluit te worden geschreven.

3. De tweede zin van het derde lid geeft niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp weer gelijk die in de memorie van toelichting wordt geuit. Als die memorie die

bedoeling inderdaad weergeeft, zou het beter zijn te schrijven :

"Gedurende het tijdvak tussen twee vernieuwingen van de gemeenteraad kan slechts één volksraadpleging over hetzelfde onderwerp worden gehouden".

Ontworpen artikel 324.

1. Op het verzoek om nader te bepalen hoe de maatregelen voorgeschreven in artikel 321 en artikel 324 elkaar in de tijd opvolgen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

> "L'intention des auteurs du projet est que la demande est inscrite à l'ordre du jour du conseil communal ou du collège après que la procédure de contrôle, visée à l'article 321, a été terminée. Il serait en effet précipité d'ouvrir la discussion sur l'opportunité de la demande à un moment où il n'y a pas encore de certitude au sujet de la recevabilité de la demande, telle que visée aux articles 318, § 2 et 321".

De tweede alinea van de commentaar bij dat artikel in de memorie van toelichting luidt aldus :

> "Na ontvangst van het verzoek is het college van burgemeester en schepenen verplicht over tot gaan tot inschrijving op de agenda van de eerstvolgende gemeenteraadszitting, tenzij het voorwerp van de raadpleging klaarblijkelijk en in generlei opzicht, zelfs niet gedeeltelijk, behoort tot de bevoegdheid van de gemeenteraad. Indien hieromtrent twijfel bestaat beslist de gemeenteraad over deze vraag".

Het gaat hier om een voorschrift van essentieel belang, in die zin dat het de gemeenteraad in zekere zin bevoegd maakt om het laatste woord te hebben over een verzoek tot het houden van een volksraadpleging. Dat voorschrift komt echter niet voor in de tekst van het ontworpen artikel 324. De redactie van het artikel zou herzien moeten worden opdat die bedoeling er duidelijk in wordt uitgedrukt.

Ontworpen artikel 325.

Deze bepaling luidt als volgt :

> "Elke beslissing over het houden van een volksraadpleging wordt uitdrukkelijk gemotiveerd.
>
> Het voorgaande lid is tevens van toepassing op elke beslissing die rechtstreeks betrekking heeft op een aangelegenheid die het voorwerp is geweest van een raadpleging waaraan ten minste 50 pct. van de gemeenteraadskiezers heeft deelgenomen".

Het tweede lid is, in zoverre het de precisering "... waaraan ten minste 50 pct. van de gemeenteraadskiezers heeft deelgenomen" bevat, overbodig indien de tekst van het ontworpen artikel 322, derde lid, ongewijzigd blijft (geen stemopneming indien de deelnemingsdrempel niet bereikt wordt). Het bevat niettemin een regel die in overeenstemming is met het voorstel dat subsidiair geformuleerd wordt onder het ontworpen artikel 322, vierde lid. Daar het niet mogelijk is te voorspellen of het percentage dat de stellers van het ontwerp hebben voorgesteld realistisch is, kan het wenselijk zijn de Koning te machtigen de deelnemingsdrempel

te verlagen, waardoor de motivering vereist wordt, indien uit de ervaring blijkt dat zulk een verlaging nuttig is.

Ontworpen artikel 326.

1. Volgens deze bepaling "stelt het gemeentebestuur aan de inwoners een brochure ter beschikking waarin het onderwerp van de raadpleging op een objectieve manier wordt uiteengezet". Deze tekst bepaalt niet precies wie ermede belast wordt de brochure samen te stellen. De gemachtigde van de minister is het er hoe dan ook mee eens dat in die brochure de gemotiveerde nota bedoeld in artikel 319, tweede lid, moet worden overgenomen, daar volgens de eigen woorden van de gemachtigde "les personnes qui ont pris l'initiative ont effectivement la garantie que leur position aura la publicité nécessaire". De gemachtigde is het ermee eens dat de laatste zin van dit artikel derhalve als volgt kan worden gesteld : "Deze brochure bevat bovendien de gemotiveerde nota bedoeld in artikel 319, tweede lid, alsook de vraag of de vragen waarover de inwoners zullen worden geraadpleegd".

In de memorie van toelichting staat de volgende commentaar te lezen :

> "Het spreekt vanzelf dat de door de gemeente ter beschikking gestelde brochure objectief moet zijn en niet enkel de zienswijze van een meerderheid van de gemeenteraadsleden dient te verwoorden. Alle betrokkenen, waarbij niet noodzakelijk een stringente opdeling moet worden gemaakt tussen voor- en tegenstanders, moeten daarom de mogelijkheid krijgen hun zienswijze of

> standpunten verwoord te zien in de informatiebrochure. Het is aangewezen dat het gemeentebestuur daartoe via inspraakprocedures in contact zou treden met alle rechtstreeks betrokkenen".

De aldus verwoorde bedoeling komt niet tot uiting in de tekst, wellicht omdat de stellers bij de redactie van deze tekst geaarzeld hebben in het licht van de verwikkelingen die de regeling meebrengt.

Ontworpen artikel 3258.

In de memorie van toelichting staat te lezen dat de aanvullende regels die de Koning zal vaststellen,

> "betrekking (zullen) hebben op alle praktische aspecten die noodzakelijk zijn voor een goede organisatie van de raadpleging, zoals ondermeer de oproeping van de deelnemers, het verloop van de verrichtingen en de stemopneming".

De gemachtigde van de minister heeft daaromtrent de volgende toelichting verstrekt :

> "Beroep inzake de deelname aan de raadpleging (art. 322, eerste lid) niet geregeld door het ontwerp, kan geregeld worden in het besluit bedoeld in artikel 328; een juridictioneel beroep naar analogie met de gemeentekieswet is mogelijk".

Deze bedoeling moet net als de grenzen van de machtiging worden aangegeven in de ontworpen tekst.

Ontworpen artikel 329.

Het staat aan de Koning om de wetten uit te voeren. Daarom ook wordt na overleg met de gemachtigde van de minister voorgesteld om de ontworpen tekst als volgt te stellen :

"Art. 329. De Koning bepaalt de wijze waarop de uitslag van de raadpleging aan de bevolking bekendgemaakt wordt".

In het koninklijk besluit dat ter uitvoering van deze bepaling zal worden vastgesteld, kan het aan de gemeenteraden worden overgelaten om het communicatiemiddel te kiezen dat effectief zal worden aangewend om de uitslag openbaar te maken.

La chambre était composée de :

Messieurs de Heren	P. TAPIE,	premier président, eerste voorzitter,
	Y. BOUCQUEY, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat, staatsraden,
Madame Mevrouw	M. PROOST,	greffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. PAUL, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit :

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. PAUL, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.