22-05-1989
Vandemeulebroucke

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 12 mai 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "instituant une consultation populaire sur l'attribution d'une mission constituante au Parlement européen", a donné le 16 mai 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 12 mei 1989 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot instelling van een volksraadpleging over het geven van een grondwetgevende opdracht aan het Europees Parlement", heeft op 16 mei 1989 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS PREALABLES.

1. Le Conseil d'Etat a cru pouvoir retenir de la lettre par laquelle son avis était demandé, que M. le Président du Sénat souhaitait que fût examiné le texte de la proposition tel qu'il avait été adopté par la Commission des relations extérieures, plutôt que le texte tel qu'il avait été déposé par ses auteurs, alors surtout que c'est avec l'assentiment de ceux-ci que certains amendements ont été adoptés par la Commission.

2. Faute d'avoir eu communication du rapport de la Commission des relations extérieures à la suite duquel le texte communiqué par le Président du Sénat a été adopté, le Conseil d'Etat a dû se borner à formuler une question quant à la portée exacte de certains points du texte. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne la signification du terme "ratification", utilisé dans la deuxième question qui fait l'objet de l'article 1er.

+

L'intitulé de la proposition de loi, tel qu'il a été modifié par la Commission des relations extérieures, indique clairement que la proposition ne tend pas à organiser un référendum de décision ni à prévoir l'institution de la consultation populaire de manière permanente. L'objet de la proposition est plus limité : il consiste à donner aux Belges inscrits sur les listes électorales établies

pour l'élection du Parlement européen, la faculté de répondre à des questions particulières qui leur seraient posées à l'occasion du scrutin européen du 18 juin 1989. Sur le vu de l'intitulé de la proposition, les réponses données ne devraient avoir, en droit, que la valeur d'un avis.

+

Saisi en son temps de demandes d'avis sur plusieurs propositions de loi qui, du moins pour l'une d'entre elles, tendaient à prévoir la consultation de l'ensemble des électeurs sur une question déterminée, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est prononcé en assemblée générale, notamment dans les termes suivants (*) :

> "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 :

.../...

(*) Avis du 15 mai 1985 donnés sur cinq propositions de loi prévoyant le recours au référendum ou à la consultation populaire, d'une manière permanente ou sur une question déterminée, Doc. parl., Chambre, 783 (1983-1984), 22 p., ici, pp. 12-17.

"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, à 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 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 révision 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" (4). Ceci fut rappelé par M. Buyl au

.../...

---

(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.

(4) 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, pp. 863 et suiv.

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 (1). 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'atteignait pas les deux tiers des suffrages (2).

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 (3).

.../...

---

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

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

(3) 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'études pour la Réforme de l'Etat, Huitième Commission, op. cit.,p. 643.

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 (1).

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" (2). 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" (3).

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" (4).

A l'appui de cette opinion, l'éminent parlementaire cite un passage de O. Orban, qui, à vrai dire, n'est pas entièrement convaincant (5), mais se réfère ensuite au droit d'enquête que l'article 40 de la

.../...

---

(1) 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.

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

(3) Doc. cité, p. 4.

(4) Ibidem.

(5) 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.

Constitution reconnaît aux 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 proposition 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 :

.../...

---

(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.

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

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat, 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. Sénat, 1947-1948, n° 526.

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

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, 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

.../...

---

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

(2) Doc. parl. Sénat, 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.

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 Commision 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).

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" (3). 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.

.../...

---

(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.

(2) Doc. cité, p. 14.

(3) Doc. cité, pp. 38 et 39.

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 (1).

Depuis, la question de la constitutionnalité du référendum d'avis n'a plus fait l'objet d'importants débats parlementaires (2). Diverses propositions de loi ont été déposées, ayant pour objet de faire procéder à une consultation de la population sur un sujet déterminé (3) ou d'introduire le référendum d'avis

.../...

---

(1) Doc. cité, p. 39.

(2) 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).

(3) 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.

dans notre droit comme une institution permanente (1). 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 consultations de la population, notamment sur l'initiative des citoyens eux-mêmes (2). 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 (3), 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

.../...

---

(1) 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.

(2) 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.

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

M. Paul Struye lui-même 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).

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

.../...

---

(1) Voy. la note de 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 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".

Le professeur André Mast (3), 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

.../...

---

(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).

(3) Op. cit. n° 89, pp. 118-119.

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" (1).

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 Delpérée se prononce avec nuance : "La Constitution, écrit-il, paraît prohiber l'usage de la consultation populaire" (2). Concernant l'expérience de consultation populaire de 1950, il pose la question : "Est-ce un précédent bien sérieux ?" (3).

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 (4).

.../...

---

(1) 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).

(2) Op. cit. n° 96, p. 166.

(3) Ibidem, p. 167.

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

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 exige que l'instauration de toute procédure de référendum ou même de consultation populaire prenne la forme d'une révision de la Constitution, éventuellement complétée par l'élaboration d'une loi. C'est par une telle procédure de révision 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) Voy. 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, voy. 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 de 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".

Avant de résoudre par la négative la question de la compatibilité avec le régime institué par la Constitution, d'une proposition de loi "instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière", l'assemblée générale de la section de législation concluait en ces termes :

" ... 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".

En l'occurrence, l'objet de la consultation populaire serait triple.

1. Convient-il de transformer les Communautés européennes, en "Union européenne", concept à comprendre sans doute par référence au "projet de traité instituant l'Union européenne" qu'avait adopté le Parlement européen le 14 février 1984 (1) et à la "résolution sur la stratégie du Parlement européen en vue de la création de l'Union européenne" (2) ? Sur la base de ces documents et sur le vu de la seconde question énoncée dans la proposition de loi, cette transformation devrait normalement résulter de la conclusion d'un traité international.

.../...

---

(1) Rapporteur-coordinateur : A. SPINELLI; doc. ISPE 1984.

(2) P.E., 1988-1989, P.-V. de la séance du 16 février 1989 (PV 58 I - PE 130.564). Sur l'organisation d'un référendum au niveau européen ou, à défaut, dans les Etats membres où cela serait possible, pour "associer plus étroitement le peuple européen à la constitution de l'Union européenne", voy. spéc. le point 5 de la résolution.

2. Le rôle central dans l'élaboration du nouveau traité devrait-il être confié au Parlement européen plutôt qu'à une conférence des représentants des Etats membres (1)?

3. La procédure de "ratification" du traité instituant la "Constitution européenne" devrait-elle prévoir le recours à un procédé de démocratie semi-directe ? Il est difficile de déterminer si le texte de la proposition vise l'acte par lequel l'Etat belge s'engagerait définitivement sur le plan international, ou s'il vise l'assentiment que les Chambres ont à donner à certains traités.

Si les auteurs de la proposition ont pris l'initiative de suggérer l'organisation de pareille consultation populaire, ce n'est évidemment pas simplement pour que les résultats de la consultation soient communiqués par le Ministre de l'Intérieur au Roi, aux Chambres législatives, aux Conseils communautaires et régionaux et au Parlement européen. L'intention est sans aucun doute que les trois branches du pouvoir législatif ayant recueilli l'opinion du peuple sur ces questions, prennent ensuite des initiatives conformes à la volonté des citoyens, qui aura eu l'occasion de s'exprimer.

.../...

---

(1) Sur les deux branches de l'alternative, la seconde permettant de suivre la procédure de l'article 236 du traité CEE, voy. le point 3.4.3. de l'Exposé des motifs de la résolution citée supra (P.E., 1988-1989, 21 décembre 1988, série A, document A2-0332/88, Rapport fait au nom de la Commission institutionnelle par F. HERMAN).

On soulignera, à cet égard, que le Roi est titulaire du "treaty-making power", en vertu de l'article 68, alinéa 1er, de la Constitution, l'exercice de cette prérogative constitutionnelle étant soumis au contreseing ministériel (1), et qu'un traité comme celui qui est à l'étude ne pourrait avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres, conformément à l'alinéa 2 de la même disposition constitutionnelle.

De surcroît, la "ratification" directe du "projet de Constitution" par la population, quel que soit le sens à donner à cette expression, supposerait une révision constitutionnelle, à propos de laquelle la dernière question posée pourrait apparaître comme une consultation populaire sur l'opportunité de la révision à entreprendre.

Il ressort de ce qui précède que la proposition de loi tend à amener le pouvoir exécutif et les assemblées législatives, voire le pouvoir constituant, 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.

---

(1) Const., art. 64 (Ann. parl., Chambre, session 1887-1888, 21 février 1888, pp. 597-598).

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. De Raad van State heeft uit de brief waarmee zijn advies werd gevraagd, gemeend te mogen onthouden dat de Voorzitter van de Senaat verlangt dat de tekst van het voorstel zou worden onderzocht zoals hij door de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen is aangenomen, veeleer dan de tekst zoals hij door de initiatiefnemers is ingediend, terwijl het toch met de instemming van dezen is dat sommige amendementen door de Commissie zijn aangenomen.

2. Aangezien de Raad van State geen kennis is gegeven van het verslag van de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen naar aanleiding waarvan de door de Voorzitter van de Senaat bezorgde tekst is goedgekeurd, heeft hij er zich toe moeten bepalen een vraag te stellen omtrent de precieze strekking van sommige punten van de tekst. Dit is onder meer het geval met de betekenis van de term "ratificatie", die gebruikt wordt in de tweede vraag die aan de orde is in artikel 1.

+

Uit het opschrift van het wetsvoorstel, zoals dat gewijzigd is door de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen, blijkt duidelijk dat met het voorstel niet de bedoeling voorzit om een beslissingsreferendum te houden, noch om volksraadplegingen blijvend in te voeren. Het doel van het voorstel is beperkter : het bestaat erin de Belgen die ingeschreven staan op de met het oog op de verkiezing

.../...

van het Europese Parlement opgemaakte kiezerslijsten, de mogelijkheid te bieden om te antwoorden op bijzondere vragen die hun naar aanleiding van de Europese verkiezing van 18 juni 1989 zouden worden gesteld. Gelet op het opschrift van het voorstel zouden de verstrekte antwoorden in rechte slechts een adviserende waarde hebben.

+

De Raad van State, afdeling wetgeving, die indertijd adviesaanvragen voorgelegd heeft gekregen in verband met verscheidene wetsvoorstellen die, wat althans één ervan betreft, ten doel hadden de gezamenlijke kiezers over een welbepaalde kwestie te raadplegen, heeft zich in een algemene vergadering onder meer in de volgende bewoordingen uitgesproken (*) :

> "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 1893 verwoordde hij ze als volgt :

.../...

(*) Adviezen van 15 mei 1985 over vijf wetsvoorstellen waarbij het werken met een referendum of een volksraadpleging blijvend of in verband met een welbepaalde kwestie zou worden ingevoerd. (Gedr. St. Kamer, 783 (1983-1984), 22 blz., in casu, blz. 12-17).

"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 1893 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 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

.../...

---

(1) Parl. Hand. Kamer, 13 juli 1893, blz. 1904.

(2) Gedr. St. Senaat, zitting 1892-1893, nr. 127, blz. 105.

(3) Parl. Hand. Senaat, 3 augustus 1893, blz. 497-499.

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. Zij sloeg niet op die interpretatievraag maar op het aannemen of het verwerpen van een voorstel dat ertoe strekte 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.

.../...

---

(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.

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 :

"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" (4).

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

.../...

---

(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.

(4) Aangehaald stuk, blz. 4.

"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" (1).

Tot staving van die mening, haalt het prominente parlementslid een passus van O. ORBAN aan, die eigenlijk niet geheel overtuigend is (2). 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" (3).

De aldus vertolkte zienswijze zou, toen zij in commissie werd onderzocht, niet eenstemmig worden aan-

.../...

---

(1) Aangehaald stuk, blz. 4.

(2) 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.

(3) Aangehaald stuk, blz. 4.

vaard. 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 uitslag van het referendum lijkt ons een louter feitelijke opwerping die vreemd is aan het grondwettelijk recht" (3).

.../...

---

(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.

(3) 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.

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 (1), 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" (2). 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 ingediend 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".

.../...

---

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

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

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 de

.../...

---

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

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 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".

.../...

---

(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.

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 diverse wetsvoorstellen ingediend met het doel een volksraadpleging te houden over een bepaald onderwerp (3) of het adviserend referendum in ons recht op

.../...

---

(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).

(3) 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.

te nemen als een permanente instelling (1). 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 (2). 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 (3), de vraag of de wetgevende macht haar toevlucht kan nemen tot een volksraadpleging, nooit definitief is uitgemaakt door Wetgevende Kamers die het gezag van Grondwetgevende Kamers hadden, en dat dit dus een open vraag blijft. De volksraadpleging die gehouden is ter uitvoering van de wet van 11 februari 1950, een volksraadpleging waarvan de grondwettigheid

.../...

---

(1) 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.

(2) 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.

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

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".

Prof. André MAST (3), 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

.../...

---

(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).

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

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" (1).

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" (2). Bij de volksraadpleging van 1950 vraagt hij zich af : "Est-ce un précédent bien sérieux ?" (3).

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" (4).

.../...

---

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

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

(3) Ibidem, blz. 167.

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

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 behouden 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).

.../...

---

(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.).

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 ?

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".

Alvorens een negatief advies uit te brengen over de kwestie van de bestaanbaarheid van een wetsvoorstel "tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten" met de door de Grondwet ingevoerde regeling, concludeerde de algemene vergadering van de afdeling wetgeving als volgt :

.../...

"... (het) is (...) 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 hen 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 in 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".

In het onderhavige geval zou de volksraadpleging een drievoudig onderwerp hebben.

1. Behoren de Europese Gemeenschappen te worden omgevormd tot een "Europese Unie", welk begrip ongetwijfeld te begrijpen is door verwijzing naar het "ontwerpverdrag tot instelling van de Europese Unie" dat het Europese Parlement had aangenomen op 14 februari 1984 (1), en naar de "resolutie over de strategie van het Europese

.../...

---

(1)Rapporteur-coördinator : A. SPINELLI; doc. ISPE 1984.

Parlement met het oog op de instelling van de Europese Unie" (1) ? Op grond van die documenten en gelet op de tweede vraag die in het wetsvoorstel geformuleerd wordt, zou die omvorming normaal moeten ontstaan uit het sluiten van een internationaal verdrag.

2. Zou de hoofdrol bij het opstellen van het nieuwe verdrag toevertrouwd moeten worden aan het Europese Parlement, veeleer dan aan een conferentie van vertegenwoordigers van de Lidstaten (2) ?

3. Zou de procedure voor "ratificatie" van het verdrag tot invoering van de "Europese Grondwet" dienen te bepalen dat gewerkt wordt met halfrechtstreekse democratie ? Het is moeilijk om uit te maken of de tekst van het voorstel doelt op de akte waarmee de Belgische Staat zich blijvend zou verbinden in het internationale vlak, dan wel of hij doelt op de instemming die de Kamers met sommige verdragen hebben te betuigen.

.../...

---

(1) E.P., 1988-1989, P.V. van de vergadering van 16 februari 1989 (PV 58 II - PE 130.564). Omtrent het houden van een referendum op Europees niveau of, bij gebreke daarvan, in de Lidstaten waar zulks mogelijk zou zijn, om "de Europese bevolking meer bij de vorming van de Europese Unie te betrekken", zie inzonderheid punt 5 van de resolutie.

(2) Wat de twee onderdelen van het alternatief betreft, waarbij het tweede het mogelijk maakt de procedure volgens artikel 236 van het EEG-verdrag te volgen, zij verwezen naar punt 3.4.3. van de memorie van toelichting bij de hierboven aangehaalde resolutie (P.E., 1988-1989, 21 december 1988, serie A, stuk A2-0332/88, Verslag namens de institutionele Commissie uitgebracht door F. HERMAN).

Als de indieners van het voorstel het initiatief hebben genomen om het houden van een zodanige volksraadpleging voor te stellen is dat uiteraard niet eenvoudigweg opdat de uitslag van de volksraadpleging door de Minister van Binnenlandse Zaken ter kennis wordt gebracht van de Koning, de Wetgevende Kamers, de Gemeenschaps- en Gewestraden en het Europese Parlement. De bedoeling is ongetwijfeld dat de drie takken van de wetgevende macht die de mening van het volk over die aangelegenheden hebben vernomen, vervolgens initiatieven nemen in overeenstemming met de wil van de burgers, waarvoor er gelegenheid zal zijn geweest om hem uit te drukken.

In dit opzicht zij erop gewezen dat de "treaty-making power" krachtens artikel 68, eerste lid, van de Grondwet aan de Koning is toebedacht, waarbij het voor de uitoefening van dat grondwettelijk prerogatief noodzakelijk is dat een minister medeondertekent (1), en dat een verdrag als datgene wat bestudeerd wordt pas gevolgen kan hebben nadat de Kamers overeenkomstig het tweede lid van dezelfde Grondwetsbepaling er hun instemming mee hebben betuigd.

Bovendien zou rechtstreekse "ratificatie" van het "ontwerp van Grondwet" door de bevolking, ongeacht de betekenis die aan die uitdrukking moet worden gehecht, een grondwetsherziening veronderstellen, ten aanzien waarvan de als laatste gestelde vraag naar voren zou kunnen treden als een volksraadpleging over de raadzaamheid van de herziening die plaats moet vinden.

.../...

---

(1) Grondwet, art. 64 (Handelingen Kamer, zitt. 1887-1888, 21 februari 1888, blz. 597-598).

Uit een en ander blijkt dat de strekking van het wetsvoorstel is om de uitvoerende macht en de wetgevende vergaderingen, zelfs de grondwetgevende macht, te bewegen bepaalde beslissingen behorende tot het terrein van de hun bij de Grondwet opgedragen bevoegdheden te nemen of te laten. Deswege kan het niet worden geacht zich te verdragen met de regeling ingesteld bij de Grondwet.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président,
de Heren : voorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN, staatsraden,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : 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, auditeur.

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, auditeur.

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

R. DEROY. P. TAPIE.