

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 13 février 1990, d'une demande d'avis sur :

- 1) une proposition de loi "instaurant, au niveau communal, la consultation des citoyens",
- 2) une proposition de loi "sur la consultation populaire des habitants des communes",

a donné le 4 avril 1990 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 februari 1990 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over :

- 1) een voorstel van wet "houdende instelling van de volksraadpleging in de gemeenten",
- 2) een voorstel van wet "betreffende de raadpleging van de gemeentebevolking",

heeft op 4 april 1990 het volgende advies gegeven :

A deux reprises, en 1985 et en 1986, la section de législation a examiné la constitutionnalité de propositions de loi tendant à l'instauration et à l'organisation de diverses formes de référendum ou de consultation populaire au niveau communal (1).

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

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

2° qu'il résulte de ce qui précède :

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

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

(1) Avis du 15 mai 1985, N°s L. 15.853/A.G., L. 15.854/A.G., L. 15.969/A.G., L. 15.970/A.G. et L. 15.971/A.G., Chambre des Représentants, Doc. n° 783/2, 1983-1984.
Avis du 6 mai 1986, n° L. 17.131/2, Chambre des Représentants, Doc. n° 177/3, 1985-1986.

- c) que la consultation ne peut porter que sur des objets d'intérêt communal sur lesquels les habitants peuvent utilement être appelés à donner un avis, c'est-à-dire sur des matières où le conseil communal peut juger utile de s'informer de certaines aspirations ou de certains goûts des habitants de la commune, par exemple dans le domaine des travaux publics, de la voirie, etc ..., mais assurément pas dans des matières tendant au choix de personnes comme les nominations de personnel, etc ...;
- 3° qu'il n'est pas nécessaire de légiférer pour donner un fondement légal à la pratique déjà suivie en cette matière, qui met en oeuvre le pouvoir du conseil communal de régler tout ce qui est d'intérêt communal, pour autant que soient respectées les limites qui viennent d'être indiquées.

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

Par ailleurs, l'objet de la consultation est défini de manière très large; en effet, la proposition de MM. LALLEMAND et SPITAEELS se borne, en son article 3, § 1er, à indiquer que la consultation ne peut porter que sur des objets d'intérêt communal et relevant de la compétence du conseil communal; quant à la proposition de MM. LANGENDRIES et FLAGOTHIER, elle n'exclut de la consultation, en son article 2, alinéa 2, que les matières rela-

tives aux comptes, au budget, aux taxes et aux questions de personnes.

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

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

+
+ +

Par ailleurs, la proposition de MM. LALLEMAND et SPITAEELS prévoit, en son article 6, que "le texte de la consultation est soumis préalablement à l'approbation de l'Exécutif de la région où est située la commune où la consultation doit avoir lieu".

Cette disposition organise une tutelle communale, qu'elle confie aux Exécutifs régionaux.

En application de l'article 108, alinéa 3, de la Constitution, la loi spéciale du 8 août 1980, en son article 7, applicable à la Région de Bruxelles-Capitale à laquelle l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises confère les mêmes compétences qu'aux autres régions, a attribué aux régions le pouvoir d'organiser la tutelle sur les communes, à l'exception :

- 1° des communes de langue allemande;
- 2° des communes à statut spécial mentionnées à l'article 7 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative;
- 3° des communes de Comines-Warneton et Fourons.

Le texte en projet, ne pourrait, dès lors, s'appliquer qu'à ces trois dernières catégories de communes. Mais même à leur égard, il n'est pas au pouvoir du législateur ordinaire de confier un pouvoir de tutelle à un organe des régions.

L'article 6 de la proposition est donc contraire aux dispositions précitées de la Constitution et des lois spéciales des 8 août 1980 et 12 janvier 1989.

+
+ +

Les motifs d'inconstitutionnalité et de contrariété à des dispositions de lois spéciales sont tels qu'un examen plus détaillé des articles des propositions soumises à l'avis du Conseil d'Etat ne s'impose pas.

Reeds tweemaal, in 1985 en in 1986, heeft de afdeling wetgeving de grondwettigheid onderzocht van wetsvoorstellen tot instelling en organisatie van verschillende vormen van referendum of van volksraadpleging op gemeentelijk niveau (1).

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

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

2° uit het vorenstaande blijkt :

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

(1) Advies van 15 mei 1985, nrs. L. 15.853/A.V., L. 15.854/A.V., L. 15.969/A.V., L. 15.970/A.V., en L. 15.971/A.V., Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St. 783/2, 1983-1984.

Advies van 6 mei 1986, nr. L. 17.131/2, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St. nr. 177/3, 1985-1986.

- b) dat de uitslag van de raadpleging de gemeentelijke overheden niet kan binden;
 - c) dat de raadpleging alleen betrekking mag hebben op zaken van gemeentelijk belang waarvoor het nuttig kan zijn de inwoners om advies te verzoeken, dat wil zeggen over aangelegenheden waar de gemeenteraad het nuttig kan oordelen zich op de hoogte te stellen van bepaalde verlangens of smaken van de inwoners van de gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van de openbare werken, de wegen enz. ..., maar zeker niet in aangelegenheden die een keuze inzake personen impliceren, zoals de personeelsbenoemingen, enz. ...;
- 3° er is geen wet nodig om rechtsgrond te verschaffen voor de ter zake reeds gevolgde praktijk, die een aanwending is van de aan de gemeenteraad opgedragen bevoegdheid om alles te regelen wat van gemeentelijk belang is, voor zover de zojuist aangegeven grenzen in acht genomen worden.

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

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

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

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

+

+

+

Voorts bepaalt artikel 6 van het voorstel van de heren LALLEMAND en SPITAEELS dat "de tekst van de raadpleging

.../...

vooraf ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Executieve van het gewest van de gemeente waar de raadpleging moet plaatshebben".

Die bepaling organiseert een toezicht op de gemeente dat wordt opgedragen aan de Gewestexecutieven.

Overeenkomstig artikel 108, derde lid, van de Grondwet heeft artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, welk artikel mede van toepassing is op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, waaraan artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen dezelfde bevoegdheden verleent als aan de andere gewesten, aan de gewesten de bevoegdheid opgedragen om het toezicht op de gemeenten uit te oefenen, met uitzondering van :

- 1° de gemeenten van het Duitse taalgebied;
- 2° de gemeenten met een bijzonder statuut, genoemd in artikel 7 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken;
- 3° de gemeenten Komen - Waasten en Voeren.

De ontworpen tekst zou derhalve alleen van toepassing zijn op die laatste drie categorieën van gemeenten. Maar zelfs ten opzichte van die gemeenten ligt het niet in de bevoegdheid van de gewone wetgever een toezichtsbevoegdheid op te dragen aan een gewestorgaan.

Artikel 6 van het voorstel is dus strijdig met de voornoemde bepalingen van de Grondwet en van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 en 12 januari 1989.

+

+

+

De grondwettigheidsbezwaren en de gevallen van strijdigheid met bepalingen van bijzondere wetten zijn van zodanige aard dat een nader onderzoek van de artikelen van de voorstellen die om advies aan de Raad van State zijn voorgelegd, niet geboden is.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. FINCOEUR,
C.-L. CLOSSET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. RIGAUX,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

P. GOTHOT,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. D. BATSELE, auditeur adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. BATSELE, adjunct-auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.