coördinatie

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 des vacations, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 23 avril 1992, d'une demande d'avis sur une proposition de loi spéciale "fixant démocratiquement les limites territoriales des Régions et des Communautés" (Doc. n° 402/1, S.E. 1991-1992), a donné le 31 août 1992 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 23 april 1992 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot democratische afbakening van de grenzen van Gewesten en Gemeenschappen" (Gedr. St. nr. 402/1, B.Z. 1991-1992), heeft op 31 augustus 1992 het volgend advies gegeven :

La proposition de loi spéciale soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat par le président de la Chambre des Représentants, tend à modifier la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ainsi que la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, aux fins de permettre que les limites territoriales des Régions soient fixées sur la base des résultats de ce que les auteurs de la proposition appellent une "consultation des populations locales".

La consultation prévue par la proposition de loi spéciale est obligatoire : le Ministre de l'Intérieur est tenu de l'organiser à la demande d'un nombre minimum d'électeurs de la commune, voire, dans une seconde phase, à la demande de 30 p.c. des "électeurs d'un quartier".

Elle est organisée, par le Ministre de l'Intérieur, à l'échelon de la commune concernée ou d'un "quartier".

Les résultats de la consultation s'imposeront aux pouvoirs publics : si, lors de celle-ci, une majorité des électeurs se dégage en faveur de l'appartenance de leur commune ou de leur "quartier" à une autre Région, "le changement de statut de ladite commune est réalisé par un arrêté royal "promulgué" dans le délai d'un mois après la consultation", dans le premier cas, tandis que dans le second, la

scission de la commune "initiale" et le transfert du "quartier" à une commune de l'autre Région sont réalisés par un arrêté royal "promulgué" dans un délai de six mois.

On aperçoit déjà ainsi que le terme de "consultation" est utilisé arbitrairement pour désigner un véritable référendum de décision, c'est-à-dire un système qui confère directement aux citoyens, ou à certains d'entre eux, le pouvoir de prendre des décisions en lieu et place des pouvoirs constitués.

On observera aussi que la loi spéciale proposée entend conférer à certains électeurs le pouvoir de fixer les limites territoriales des Régions. Or, en vertu de l'article 107quater de la Constitution, c'est au législateur spécial et à lui seul qu'il appartient de fixer directement les limites des Régions.

Le mécanisme de la proposition, outre qu'il n'est pas conforme à la règle posée par l'article 107quater de la Constitution, confirme que la proposition attribue bien le véritable pouvoir de décision, dans une matière réservée à la loi spéciale, à certaines catégories d'électeurs, l'arrêté royal n'intervenant que pour assurer la "mise en forme" de cette décision, qui semble ainsi acquérir, en droit, la même valeur qu'une loi spéciale.

Au surplus, le Conseil d'Etat ne croit pas inutile de rappeler les différents avis qu'il a donnés à propos de

la constitutionnalité des référendums de décision et des consultations populaires (1)(2)(3).

---

(1) Avis L. 15.853 - 15.854 - 15.969 - 15.970 - 15.971, Doc. Chambre, 1983-1984, n° 783/2.

(2) Voir également les avis suivants :
- avis L. 15.384/A.G. du 15 mai 1985 sur une proposition de décret "instituant le référendum d'initiative populaire" (Doc. C.R.W., 1982-1983, n°58/2);
- avis L. 15.538/A.G. du 15 mai 1985 sur une proposition de décret "portant organisation de la consultation populaire" (Doc. C.C.F., 1982-1983, n° 104/6, du 2 septembre 1985);
- avis L. 17.131/2 du 6 mai 1986 sur une proposition de loi "relative à la participation des citoyens à la vie communale" (Doc. Chambre, 1985-1986, n° 177/3, du 30 mai 1986);
- avis L. 17.181/2 du 9 juin 1986 sur une proposition de décret "portant organisation des consultations des habitants au niveau des communes" (Doc. C.C.F., 1985-1986, n° 25/2, du 24 juin 1986);
- avis L. 19.072/9 du 16 mai 1989 sur une proposition de loi "instituant une consultation populaire sur l'attribution d'une mission constituante au Parlement européen" (Doc. Sénat, 1988-1989, n° 594/4);
- avis L. 19.657 et 19.658/2 du 4 avril 1990 sur deux propositions de loi, respectivement "instaurant, au niveau communal, la consultation des citoyens" et "sur la consultation populaire des habitants des communes" (Doc. Sénat, S.E. 1988, n° 311/2), ainsi que, sur les mêmes propositions, les avis L. 19.974 et 19.975/2 du 19 septembre 1990 (Doc. Sénat, S.E. 1988, n° 311/3), et L. 20.484/2 du 27 février 1991 (Doc. Sénat, S.E. 1988, n° 311/4);
- avis L. 20.002/2 du 24 octobre 1990 sur une proposition d'ordonnance "visant à instaurer la consultation populaire en Région de Bruxelles-Capitale" (Doc. C.R.B.C., 1990-1991, n° A-54/2);
- avis L. 20.485/2 du 6 mars 1991 sur une proposition de loi "sur la consultations populaire des habitants des communes" (Doc. sénat, 1988-1989, n° 701/4).

(3) En jurisprudence, voir les arrêts du Conseil d'Etat, VAN AELST et DE BERLANGEER, n° 30.003; MOTTE, n° 30.004, et SOLLIE, n° 30.005, du 5 mai 1988.

La circonstance que la proposition à l'examen est appelée à être votée à la majorité qualifiée prévue par l'article 107quater de la Constitution, n'enlève évidemment rien aux objections d'inconstitutionnalité qui viennent d'être évoquées et auxquelles cette proposition se heurte.

Het voorstel van bijzondere wet, dat door de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers ter fine van advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, heeft tot doel de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te wijzigen alsmede de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, opdat de territoriale grenzen van de Gewesten kunnen worden vastgelegd op grond van de resultaten van hetgeen de indieners van het voorstel een "raadpleging van de plaatselijke bevolking" noemen.

De raadpleging waarin het voorstel van bijzondere wet voorziet is verplicht : de Minister van Binnenlandse Zaken is ertoe gehouden de raadpleging te houden op verzoek van een minimumaantal kiezers van de gemeente en, in een tweede fase, zelfs op verzoek van 30 pct van de "kiezers van een wijk".

De raadpleging wordt georganiseerd door de Minister van Binnenlandse Zaken op het niveau van de betrokken gemeente of van een "wijk".

De resultaten van de raadpleging zullen bindend zijn voor de overheid : indien bij die raadpleging een meerderheid van de kiezers zich uitspreekt voor de overheveling van hun gemeente of van hun "wijk" naar een ander Gewest, wordt het statuut van die gemeente gewijzigd bij een koninklijk besluit dat binnen een termijn van een maand na de raadpleging wordt "afgekondigd", in het eerste geval, terwijl in het tweede geval de splitsing van de oorspronkelijke gemeente en de overheveling van de "wijk" naar een

gemeente van het andere Gewest geschieden bij een koninklijk besluit dat wordt "afgekondigd" binnen een termijn van zes maanden.

Aldus is het reeds duidelijk dat de term "raadpleging" willekeurig wordt gebruikt om te duiden op een echt beslissingsreferendum, te weten een systeem dat aan de burgers, of aan sommigen van hen, rechtstreeks de bevoegdheid verleent om beslissingen te nemen in plaats van de gestelde machten.

Er zij eveneens op gewezen dat de voorgestelde bijzondere wet aan sommige kiezers de bevoegdheid beoogt te verlenen om de territoriale grenzen van de Gewesten vast te leggen. Krachtens artikel 107quater van de Grondwet evenwel komt het de bijzondere wetgever toe, en hem alleen, de grenzen van de Gewesten rechtstreeks vast te leggen.

Behalve dat de werkwijze waarin het voorstel voorziet niet conform de in artikel 107quater van de Grondwet gestelde regel is, levert zij het bewijs dat het voorstel de echte beslissingsbevoegdheid, in een aangelegenheid die uitsluitend onder de bijzondere wet ressorteert, wel degelijk verleent aan bepaalde categorieën van kiezers, terwijl het koninklijk besluit er slechts is om aan die beslissing "vorm te geven", een beslissing die aldus, in rechte, dezelfde waarde lijkt te krijgen als een bijzondere wet.

Bovendien acht de Raad van State het niet nutteloos de verschillende adviezen in herinnering te brengen die hij

heeft uitgebracht in verband met de grondwettigheid van de beslissingsreferendums en de volksraadplegingen (1)(2)(3).

---

(1) Adviezen L. 15.853 - 15.854 - 15.969 - 15.970 - 15.971, Gedr. St. Kamer, 1983-1984, nr. 783/2.

(2) Zie ook de volgende adviezen :
- advies L. 15.384/A.V. van 15 mei 1985 over een voorstel van decreet "instituant le référendum d'initiative populaire" (Gedr. St. Waalse Gewestraad, 1982-1983, nr. 58/2);
- advies L. 15.538/A.V. van 15 mei 1985 over een voorstel van decreet "portant organisation de la consultation populaire" (Gedr. St. Franse Gemeenschapsraad, 1982-1983, nr. 104/6, van 2 september 1985);
- advies L. 17.131/2 van 6 mei 1986 over een voorstel van wet "betreffende de inspraak van de ingezetenen in de gemeentelijke aangelegenheden" (Gedr. St. Kamer, 1985-1986, nr. 177/3, van 30 mei 1986);
- advies L. 17.181/2 van 9 juni 1986 over een voorstel van decreet "portant organisation des consultations des habitants au niveau des communes" (Gedr. St. Franse Gemeenschapsraad, 1985-1986, nr. 25/2, van 24 juni 1986);
- advies L. 19.072/9 van 16 mei 1989 over een voorstel van wet "tot instelling van een volksraadpleging over het geven van een grondwetgevende opdracht aan het Europees Parlement" (Gedr. St. Senaat, 1988-1989, nr. 594/4);
- advies L. 19.657 en 19.658/2 van 4 april 1990 over twee wetsvoorstellen, respectievelijk "houdende instelling van de volksraadpleging in de gemeenten" en "betreffende de raadpleging van de gemeentebevolking" (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1988, nr. 311/2), alsmede, over dezelfde voorstellen, de adviezen L. 19.974 en 19.975/2 van 19 september 1990 (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1988, nr. 311/3), en L. 20.484/2 van 27 februari 1991 (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1988, nr. 311/4);
- advies L. 20.002/2 van 24 oktober 1990 over een voorstel van ordonnantie "tot instelling van de volksraadpleging in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" (Gedr. St. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1990-1991, nr. A-54/2);
- advies L. 20.485/2 van 6 maart 1991 over een voorstel van wet "betreffende de raadpleging van de gemeentebevolking" (Gedr. St. Senaat, 1988-1989, nr. 701/4).

(3) Wat de rechtspraak betreft, zie de arresten van de Raad van State, VAN AELST en DE BERLANGEER, nr. 30.003; MOTTE, nr. 30.004, en SOLLIE, nr. 30.005, van 5 mei 1988.

.../...

De omstandigheid dat het nog in onderzoek zijnde voorstel moet worden aangenomen met de in artikel 107quater van de Grondwet voorgeschreven gekwalificeerde meerderheid doet uiteraard geenszins afbreuk aan de zoëven aangevoerde grondwettigheidsbezwaren waarop dit voorstel stuit.

La chambre était composée de

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

J. MESSINNE, conseillers d'Etat,
C. WETTINCK, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

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. M. QUINTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. ERNOTTE, référendaire adjoint.

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. M. QUINTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. P. ERNOTTE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.