

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 6 AVRIL 1921.

COMMISSION DE REVISION DE LA CONSTITUTION

XXII

Revision de l'article 108, paragraphe 2, n° 2°,
de la Constitution ⁽¹⁾.

Institutions provinciales et communales.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. MAX.

MESSEURS,

En proposant aux Chambres législatives de déclarer qu'il y avait lieu à revision de l'article 108, § 2, 2°, de la Constitution, le Gouvernement, dans son exposé des motifs, s'est expliqué comme suit :

« L'article 108 devrait être révisé, d'abord en vue de permettre éventuellement

(1) *Doc. parl.*, Chambre (session de 1919-1920) :

Déclarations du Pouvoir législatif (*Moniteur* du 23 octobre 1919, n° 296) et *Règlement de procédure*, n° 47^I.

Rapport de M. Neujean concernant l'article 39, n° 287^{III}.

Rapport de M. Troclet concernant l'article 47, n° 288^{IV}.

Rapport de M. Carton de Wiart concernant l'article 48, n° 289^V.

Rapport de M. Poncelet concernant l'article 49, n° 290^{VI}.

Rapport de M. Troclet concernant l'article 50, n° 291^{VII}.

Rapport de M. Neujean concernant l'article 51, n° 292^{VIII}.

Rapport de M. Neujean, Poncelet et Troclet concernant l'article 52, n° 293^{IX}.

Amendement à l'article 52, n° 338^X.

Amendement à l'article 47, n° 364^{XI}.

Rapport complémentaire de M. Troclet concernant l'article 52, n° 379^{XII}.

Rapport complémentaire de M. Poncelet concernant l'article 49, n° 380^{XIII}.

Premier rapport complémentaire de M. Troclet concernant l'article 47, n° 427^{XIV}.

Deuxième rapport complémentaire de M. Troclet concernant l'article 47, n° 453^{XV}.

(Voir suite des notes page 2.)

» l'introduction par la loi du referendum en matière communale. La disposition
 » de cet article, qui attribue aux Conseils communaux « tout ce qui est d'intérêt
 » communal », pourrait aussi être invoquée pour taxer d'inconstitutionnalité,
 » toute réforme qui tendrait à donner des pouvoirs de réglementation et de
 » décision, soit à des organismes chargés d'administrer une régie municipale,
 » soit à des Commissions instituées pour administrer en commun, au profit des
 » habitants de plusieurs communes, des services qui ont toujours été considérés
 » comme étant d'intérêt communal. De nouveaux besoins se sont fait jour dans
 » nos communes, des services ont été créés qui étaient insoupçonnés en 1831
 » et qui vont prendre de plus en plus d'extension, et il sera peut-être opportun,
 » même nécessaire, d'attribuer le pouvoir de les réglementer et de les admi-
 » nistrer à d'autres organismes que les Conseils communaux. »

Le rapport présenté au nom de la Section centrale par M. Begerem, développe en d'autres termes les mêmes considérations. Il fait connaître que les sections admettant cette manière de voir ont toutes réservé un accueil favorable à la déclaration de revision de la disposition constitutionnelle dont il s'agit et que la Section centrale a été du même avis.

* * *

En ce qui concerne le referendum communal, il est à remarquer que le rapport de la Section centrale, aussi bien que l'exposé des motifs du Gouvernement, ont été rédigés avec le souci très attentif de ne rien préjuger. On y chercherait vainement jusqu'à l'apparence d'une opinion sur l'opportunité de la réforme. Le scrupule de ne pas influencer les délibérations de la Constituante n'aurait pu être poussé plus loin. Les auteurs des deux documents se sont visiblement attachés à faire entendre qu'ils n'envisageaient qu'une éventualité très hypothétique.

C'est qu'en effet aucun courant d'opinion ne s'était manifesté en faveur du referendum en matière communale, le besoin de cette innovation ne s'étant nullement fait sentir.

Plusieurs membres de la Commission inclinaient à penser qu'il pourrait être recommandable d'insérer dans l'article 108 une disposition qui permit au législateur d'instituer le referendum en matière communale pour autant que la Constitution elle-même énumérât limitativement les cas d'application, ceux-ci ne devant être qu'exceptionnels.

Doc. parl., Sénat : nos 128, 129, 130, 132, 137, 143, 199, 200 et 229 de la session de 1919-1920.

Moniteur Belge : 3 décembre 1920, sanction des articles 48, 50 et 52 (15 novembre 1920).

Moniteur Belge : 10 février 1921, sanction de l'article 47 et de la disposition transitoire s'y rapportant (7 février 1921).

Doc. parl., Chambre (session de 1920-1921).

Rapport de M. Masson concernant les articles 26, 27 alinéa 2, 53, 54, 55, 56, 56bis et 57, n° 94^{xvi}.

Amendements à l'article 26, n° 105^{xvii}.

Amendements à l'article 53, nos 135^{xviii} et 149^{xix}.

Disposition transitoire annexée à l'article 53, n° 155^{xx}.

Rapport de M. Masson concernant la disposition transitoire à l'article 53, n° 160^{xxi}.

Doc. parl., Sénat : nos 61, 62, 63, 64, 65 et 66 (session de 1920-1921).

(2) Composition de la Commission, n° 50ⁱⁱ de la session 1919-1920.

La majorité a estimé que, même ainsi restreinte, l'innovation présentait plus d'inconvénients que d'avantages.

Il n'est pas à souhaiter que les mandataires communaux aient à leur disposition un moyen trop facile de se dégager des responsabilités attachées à l'exercice des fonctions dont ils ont assumé la charge. Placés devant une question délicate, il ne faut pas qu'ils soient tentés de se dérober au devoir de la trancher, en rejetant sur le bon public le soin de la décision à prendre. La pusillanimité n'est pas à encourager et il ne peut y avoir que profit à laisser l'administrateur communal en face des responsabilités qui lui incombent. Ses mandants auront ainsi l'occasion de le juger et d'apprécier s'il convient de lui continuer ou de lui retirer leur confiance.

* * *

La proposition suivante a été déposée par M. Lemonnier :

« Les électeurs inscrits sur les listes électorales communales peuvent être »
» consultés par voie de referendum sur les mesures prises ou à prendre par le »
» Conseil communal. La loi organise le referendum. »

Cette proposition a été rejetée par 12 voix contre 5.

* * *

Il est intéressant de rappeler qu'aux termes de l'article 75 de la loi communale « les délibérations des Conseils communaux sont précédées d'une information toutes les fois que le Gouvernement le juge convenable ou lorsqu'elle est prescrite par les règlements. La Députation permanente du Conseil provincial peut également prescrire cette information dans tous les cas où les délibérations du Conseil communal sont soumises à son approbation. »

Il a été reconnu par une dépêche ministérielle du 11 décembre 1897 (*Bulletin du Ministère de l'Intérieur*, 1897, p. 238) que l'information préalable autorisée par cette disposition de la loi communale peut être organisée sous la forme d'un referendum, pour autant qu'il s'agisse d'une simple mesure d'instruction, c'est-à-dire que l'avis exprimé par les habitants ne lie pas le Conseil communal et que celui-ci reste libre de sa décision.

La délibération ayant donné lieu à cette dépêche était celle d'un Conseil communal qui avait décidé de soumettre à un referendum divers projets de dépenses scolaires et un projet d'agrandissement de cimetière.

Dans une brochure de propagande, publiée en 1890, M. Georges Lorand a cité divers exemples d'application du referendum communal en Belgique : les habitants de Frameries furent consultés sur le point de savoir si la vente des produits manufacturés devait être maintenue sur le marché du samedi; les habitants de Saint-Gilles-Waes et d'Arendonck sur des questions de chemins de fer vicinaux; les habitants de Laeken sur l'opportunité de la création d'une église nouvelle.

Ces enquêtes ne donnèrent pas lieu à intervention de l'autorité supérieure.

Il va de soi que le referendum ne pourrait pas être admis s'il était ordonné par un Conseil communal sur un objet sortant de ses attributions.

C'est à juste titre qu'un arrêté royal du 14 février 1893 a annulé les délibérations des Conseils communaux d'Anderlecht, de Saint-Josse-ten-Noode, de Saint-Gilles et de Molenbeek-Saint-Jean décrétant et organisant une consultation populaire sur les propositions de revision constitutionnelle soumises aux Chambres législatives relativement à l'extension du droit de suffrage.

Le Ministre de l'Intérieur, dans son rapport au Roi, a dit avec raison que semblable question concernait les intérêts généraux du pays et qu'elle était étrangère à la compétence des Conseils communaux.

*
* * *

Le problème du referendum en matière communale étant ainsi élucidé, examinons les autres points à envisager à l'occasion de la revision de l'article 108 de la Constitution.

L'exposé des motifs présenté par M. de Broqueville au nom du Gouvernement en septembre 1919 et dont les termes ont été rappelés au début du présent rapport, ne fait allusion qu'aux objets attribués par cet article à la compétence des Conseils communaux et ne vise point ceux attribués aux Conseils provinciaux.

La Commission a estimé que le problème devait être élargi et qu'il convenait de le résoudre aussi bien à l'égard des Conseils provinciaux qu'à l'égard des Conseils communaux.

Aucune objection de procédure ne s'oppose à ce qu'il en soit ainsi.

M. Begerem, dans son rapport, a eu soin de souligner que l'adhésion de principe donnée au programme de revision tracé par le Gouvernement « ne » comporte nullement une approbation pure et simple ou même indirecte des » considérations émises et des motifs donnés à l'appui des déclarations de » revision proposées.

» Dans la phase actuelle de la procédure revisionniste, ajoutait l'honorable » rapporteur, toutes les questions de fond doivent être réservées. Comme on » l'a justement fait observer, indiquer le sens dans lequel une disposition » constitutionnelle peut ou doit être révisée, semble indiquer un mandat à » remplir par les futurs constituants et est certainement empiéter sur le domaine » qui leur sera exclusivement propre. Aussi, la Section centrale, pour accentuer » ses vues à ce sujet, a-t-elle été unanime à décider que du texte gouvernemental » des articles à reviser doivent être supprimées toutes indications relatives aux » modalités éventuelles des modifications à y introduire, pour ne laisser subsister, » conformément au prescrit de l'article 131 de la Constitution, que la déclara- » tion d'opportunité ou de nécessité de la revision des articles à indiquer. »

La Commission spéciale du Sénat s'est prononcée dans le même sens. « A l'unanimité de ses membres, a dit son rapporteur M. Ligy, elle a été d'avis » que, s'il est utile de déclarer qu'il y a lieu à revision des dispositions constitu- » tionnelles visées, il n'y a pas à rechercher, en ce moment, quels principes » nouveaux remplaceront ceux en vigueur.

ANNEXE AU N° 206

Revision de l'article 108, § 2, n° 2°, de la Constitution.

BIJLAGE VAN N° 206

Herziening van artikel 108, § 2, n° 2°, der Grondwet.

Texte actuel.**Tegenwoordige tekst.**

ART. 108, alinéa 2, n° 2°.

ART. 108, lid 2, n° 2°.

2° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;

2° Het opdragen, aan de provincie- en gemeenteraden, van al wat van provinciaal en gemeentelijk belang is, behoudens de goedkeuring hunner handelingen in de gevallen en op de wijze door de wet bepaald;

Texte proposé par la Commission.

Tekst voorgesteld door de Commissie.

ART. 108, alinéa 2, n° 2°.

ART. 108, lid 2, n° 2°.

2° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine.

Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi pour régler et gérer des objets d'intérêt interprovincial ou d'intérêt intercommunal. Toutefois il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun.

2° Het opdragen, aan de provinciale raden en aan de gemeenteraden, van al wat van provinciaal en gemeentelijk belang is, behoudens de goedkeuring hunner handelingen, in de gevallen en op de wijze bepaald door de wet.

Verscheidene provinciën of verscheidene gemeenten mogen zich onderling verstaan of zich vereenigen onder de voorwaarden en op de wijze, door de wet te bepalen, om zaken van interprovinciaal belang of van intercommunaal belang te regelen en te beheeren. Aan verscheidene provinciale raden of aan verscheidene gemeenteraden mag het echter niet toegelaten zijn, te zamen te beraadslagen.

» Le soin d'examiner cette question appartiendra aux Chambres dont les
» prochaines élections détermineront la composition; il n'y a lieu ni de leur
» indiquer la voie à suivre ni de préjuger leurs décisions. »

Les Chambres actuelles ont donc pleine liberté de reviser l'article 108, non seulement en tant qu'il concerne le pouvoir communal, mais aussi dans son application au domaine provincial.

Par contre, la Commission pense qu'à un autre point de vue, le droit de la Constituante n'est pas aussi étendu que semblait l'indiquer l'exposé des motifs du Gouvernement. L'article 31, qui n'a pas été déclaré sujet à révision, reste debout. Il réserve aux Conseils communaux et aux Conseils provinciaux le règlement des intérêts « exclusivement » communaux ou provinciaux.

Les modifications ou additions au texte de l'article 108 ne pourroient donc porter aucune atteinte aux attributions des Conseils communaux et des Conseils provinciaux quant aux intérêts ainsi définis. Contrairement aux prévisions de l'exposé des motifs, serait non recevable toute proposition tendant à restreindre à cet égard au profit d'autres organismes les pouvoirs de réglementation et de décision qui appartiennent aux Conseils communaux et aux Conseils provinciaux.

La revision de l'article 108, dans les limites compatibles avec l'article 31, ne peut porter que sur le pouvoir de réglementation et de décision d'intérêts communaux ou provinciaux qui, tout en ne se confondant pas avec l'intérêt général, affectent cependant plus d'une commune ou plus d'une province. Tels sont les intérêts que, par un néologisme consacré dans la langue administrative et même dans certaines de nos lois, on désigne sous le nom d'intérêts « intercommunaux » et « interprovinciaux ».

Quand l'intérêt en jeu dépasse ainsi les limites d'une commune ou d'une province, — et c'est un point dont le législateur est juge, — il importe que la loi puisse autoriser les Conseils communaux et les Conseils provinciaux à en assurer le règlement et la gestion, non par une délibération commune qui serait pratiquement irréalisable et qui, d'ailleurs, ne serait pas en harmonie avec notre régime constitutionnel, mais par la voie de conventions ou d'associations librement consenties.

Dans cet ordre d'idées la rigidité de l'article 108 fait obstacle à d'excellentes initiatives. Le Premier Ministre, dans la séance de la Chambre des Représentants du 16 décembre dernier, constatait avec raison combien notre droit actuel est sévère lorsqu'il s'agit pour les municipalités d'organiser en commun des services publics. Une législation plus libérale et plus souple est sur ce point d'urgente nécessité. Mais s'il est utile de permettre aux communes ou aux provinces de s'entendre et de s'associer pour la gestion d'objets relevant de leur compétence et intéressant plusieurs d'entre elles, il ne s'ensuit pas qu'aux grands pouvoirs institués par la Constitution, il en faille ajouter de nouveaux.

La multiplication des rouages administratifs et, par contre-coup, l'extension de la bureaucratie, ne contribuent que médiocrement à la vivante activité d'un pays.

Les charges dont elles grèvent les finances publiques ne sont pas toujours compensées par des avantages correspondants.

A côté du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, la Constitution n'a reconnu que les institutions provinciales et les institutions communales. Gardons-nous d'allonger cette liste. En superposant aux communes des districts supercommunaux ou en superposant aux provinces des départements superprovinciaux, le résultat le plus clair que l'on aurait atteint serait d'avoir augmenté les risques de conflits d'attributions.

Respectueuse de l'autonomie provinciale et de l'autonomie communale, la Commission n'est pas favorable à des innovations qui porteraient atteinte à ces principes traditionnels, dont la mise en œuvre a donné dans notre pays des résultats universellement admirés. Que la loi n'arrache aux municipalités, ni aux provinces aucune de leurs attributions, mais qu'elle les autorise, quand des intérêts leur sont communs, à conclure entre elles des contrats ou à s'unir dans des associations pour le règlement et la gestion de ces intérêts, sans que soient négligées les précautions nécessaires au maintien de l'équilibre sagement calculé de nos institutions constitutionnelles.

*
*
*

Pour que le législateur soit investi du pouvoir d'organiser ce régime intercommunal et interprovincial, la Commission propose d'ajouter à l'article 108, alinéa 2, 2°, de la Constitution, la disposition suivante :

« Plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer dans les conditions et suivant le mode à déterminer par la loi pour régler et gérer des objets d'intérêt interprovincial ou d'intérêt intercommunal. Toutefois il ne peut être permis à plusieurs Conseils provinciaux ou à plusieurs Conseils communaux de délibérer en commun. »

Le Rapporteur,
ADOLPHE MAX.

Le Président,
E. BRUNET.

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 6 APRIL 1921.

COMMISSIE VOOR DE HERZIENING DER GRONDWET

XXII

Herziening van artikel 108, paragraaf 2, n^o 2^o,
der Grondwet ⁽¹⁾.

Provinciale en gemeentelijke instellingen.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE ⁽²⁾ UITGEBRACHT DOOR DEN HEER MAX.

MIJNE HEEREN,

Toen de Regeering aan de Wetgevende Kamers voorstelde te verklaren dat artikel 108, § 2, 2^o, van de Grondwet diende herzien te worden, uitte zij zich in hare Memorie van Toelichting als volgt :

« Artikel 108 zou moeten herzien worden, eerst om toe te laten gebeurlijk het

(1) *Gedrukte stukken van de Kamer* (zittingsjaar 1919-1920) :

Verklaringen van de Wetgevende Macht (*Staatsblad*, 23 October 1919, n^o 296) en
Na te komen regelen tot herziening, n^o 47^I.

Verslag van den heer Neujean over artikel 39, n^o 287^{III}.

Verslag van den heer Troclet over artikel 47, n^o 288^{IV}.

Verslag van den heer Carton de Wiart over artikel 48, n^o 289^V.

Verslag van den heer Poncelet over artikel 49, n^o 290^{VI}.

Verslag van den heer Troclet over artikel 50, n^o 291^{VII}.

Verslag van den heer Neujean over artikel 51, n^o 292^{VIII}.

Verslag van de heeren Neujean, Poncelet en Troclet over artikel 52, n^o 293^{IX}.

Amendement op artikel 52, n^o 358^X.

Amendement op artikel 47, n^o 364^{XI}.

Aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 52, n^o 379^{XII}.

Aanvullend verslag van den heer Poncelet over artikel 49, n^o 380^{XIII}.

Eerste aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 47, n^o 427^{XIV}.

Tweede aanvullend verslag van den heer Troclet over artikel 47, n^o 453^{XV}.

(Zie vervolg der notas bladzijde 2.)

» referendum op gemeentelijk gebied door de wet in te voeren. De bepaling van dit
 » artikel, dat aan de gemeenteraden « al wat van gemeentelijk belang is » toekent,
 » zou ook kunnen ingeroepen worden om als ongrondwettelijk te betitelen elke
 » hervorming, welke er toe zou strekken, regelende en beslissende machten te
 » verleen en hetzij aan inrichtingen belast met het beheer van een gemeente-
 » bedrijf, hetzij aan Commissiën ingesteld om diensten, welke altijd aangezien
 » werden als hebbende een gemeentelijk belang, gemeenschappelijk te beheeren
 » in het belang van de inwoners van verscheidene gemeenten. Nieuwe behoeften
 » zijn in onze gemeenten ontstaan. Nieuwe diensten werden ingericht, welke in
 » 1831 niet vermoed werden en welke allengs een grootere uitbreiding zullen
 » nemen, en het zal misschien gepast, zelfs noodzakelijk zijn, de macht die te
 » regelen en te beheeren aan andere inrichtingen dan de gemeenteraden toe te
 » kennen. »

In het verslag, namens de Middenafdeeling uitgebracht door den heer Begerem, worden in andere woorden dezelfde gedachten uiteengezet. Wij lezen er in, dat de afdeelingen deze zienswijze aannemen en allen de verklaring tot herziening van de Grondwetsbepaling, waarover het hier gaat, gunstig hebben onthaald; dat ook de Middenafdeeling die meening was toegedaan.

*
* * *

Wat betreft het gemeentelijk referendum, dient te worden opgemerkt dat het verslag van de Middenafdeeling en de Memorie van Toelichting der Regeering werden opgesteld zonder eenige uitspraak over den grond der zaak eenigszins te willen vooruitloopen. Vruchteloos zou men daarin zelfs den schijn van eene meening over de gepastheid der hervorming zoeken. De zorg om de besprekingen van de Grondwetgevende Vergadering niet te beïnvloeden, zou niet verder kunnen gedreven worden. De opstellers van beide stukken hebben blijkbaar getracht te doen begrijpen dat zij enkel eene zeer hypothetische mogelijkheid op het oog hadden.

Werkelijk had inderdaad de volksmeening zich nergens uitgesproken voor het gemeentelijk referendum; de behoefte daaraan had zich hoegenaamd niet doen voelen.

Gedrukte stukken van den Senaat : n^o 128, 129, 130, 132, 137, 143, 199, 200, 229 van het zittingsjaar 1919-1920.

Belgisch Staatsblad : 3 December 1920, bekrachtiging der artikelen 48, 50 en 52 (13 November 1920).

Belgisch Staatsblad : 10 Februari 1921, bekrachtiging van artikel 47 en van de desbetreffende overgangsbepaling (7 Februari 1921).

Gedrukte stukken van de Kamer (zittingsjaar 1920-1921) :

Verslag van den heer Masson over de artikelen 26, 27 lid 2, 53, 54, 55, 56, 56^{bis} en 57, n^o 94^{xvi}.

Amendementen op artikel 26, n^o 10^{xvii}.

Amendementen op artikel 53, n^o 135^{xviii} en 149^{xx}.

Overgangsbepaling gevoegd bij artikel 53, n^o 155^{xx}.

Verslag van den heer Masson over de overgangsbepaling bij artikel 53, n^o 160^{xx}.

Gedrukte stukken van den Senaat : n^o 61, 62, 63, 64, 65 en 66 (zittingsjaar 1920-1921).

(2) Samenstelling van de Commissie, n^o 50ⁱⁱ van het zittingsjaar 1919-1920.

Verscheidene leden der Commissie hielden over tot de meening, dat het misschien wenschelijk was, in artikel 108 eene bepaling op te nemen, waardoor aan den wetgever machtiging zou verleend worden om het referendum voor gemeentezaken in te stellen, voor zooverre de Grondwet zelve de gevallen van toepassing beperkenderwijze zou aanduiden, daar deze slechts als uitzondering zouden gelden.

De meerderheid was van meening dat het referendum, zelfs aldus beperkt, meer bezwaren dan voordeelen opleverde.

Het is niet wenschelijk dat de lasthebbers der gemeente een al te gemakkelijk middel bij de hand hebben om de verantwoordelijkheid, die met de uitoefening van het door hen aangenomen ambt gepaard gaat, af te wijzen. Het mag niet dat zij, wanneer zij staan tegenover een moeilijk vraagstuk, trachten zich te onttrekken aan de verplichting dit op te lossen door aan het goedgezakkige publiek de zorg over te laten, de beslissing te treffen. Bloohartigheid dient niet te worden aangemoedigd, en het kan niet anders dan voordeel meebrengen, den gemeentebestuurder de verantwoordelijkheid, die op hem rust, te laten dragen. Zijne kiezers zullen aldus de gelegenheid hebben hem te oordeelen en na te gaan of zij hem al dan niet hun vertrouwen moeten blijven schenken.

* * *

Het volgende voorstel werd door den heer Lemonnier ingediend :

« De kiezers, op de kiezerslijsten voor de gemeente ingeschreven, kunnen » bij wijze van referendum geraadpleegd worden over de maatregelen, door den » Gemeenteraad genomen of te nemen. Het referendum wordt door de wet » geregeld. »

Dit voorstel werd verworpen met 12 tegen 5 stemmen.

* * *

Het is van belang in herinnering te brengen dat, naar luid van artikel 75 der gemeentewet, « aan de beraadslagingen van de Gemeenteraden moet voorafgaan een onderzoek, telkens als de Regeering het raadzaam acht of het door de reglementen is voorgeschreven. De Bestendige Deputatie van den Provincialen Raad kan zoodanig onderzoek eveneens voorschrijven in al de gevallen, waar de beraadslagingen van den Gemeenteraad door haar moeten goedgekeurd worden. »

Bij ministerieelen brief van 11 December 1897 (*Bulletin du Ministère de l'Intérieur*, 1897, bl. 238) werd erkend dat het voorafgaand onderzoek, door die bepaling van de gemeentewet toegelaten, mag ingericht worden in den vorm van een referendum, in zooverre het slechts een maatregel tot voorlichting geldt, m. a. w. in zooverre het advies, door de inwoners uitgebracht, den Gemeenteraad niet verbindt en deze vrij blijft naar goeddunken te beslissen.

De beraadslaging, welke tot dien brief had aanleiding gegeven, was die van een Gemeenteraad, die beslist had, verscheidene ontwerpen van schooluitgaven en een ontwerp tot vergrooting van het kerkhof aan een referendum te onderwerpen.

In een propagandeschrift, uitgegeven in 1890, werd door den heer Georges Lorand gewezen op verscheidene voorbeelden van toepassing van het gemeentelijk referendum in België : de inwoners van Frameries werden geraadpleegd over de vraag, of men diende voort te gaan met den verkoop van afgewerkte artikelen op de Zaterdagmarkt; de inwoners van Sint-Gillis-Waas en van Arendonk over zaken betreffende de buurtspoorwegen; de inwoners van Laken over de vraag, of het gepast was, een nieuwe kerk op te richten.

Bij die onderzoeken kwam de hoogere overheid niet tusschenbeide.

Het spreekt vanzelf dat het referendum niet zou kunnen toegelaten worden, indien het door een Gemeenteraad werd ingesteld over eene zaak, die niet tot zijne bevoegdheden behoort.

Terecht werden bij Koninklijk besluit van 14 Februari 1893 nietigverklaard de beraadslagingen der gemeenteraden van Anderlecht, Sint-Joost-ten-Noode, Sint-Gillis en Sint-Jans-Molenbeek, waarbij eene volksstemming werd voorgeschreven en ingericht over de voorstellen tot Grondwetsherziening, aan de Wetgevende Kamers voorgelegd betreffende de uitbreiding van het kiesrecht.

De Minister van Binnenlandsche Zaken zegde terecht, in zijn verslag aan den Koning, dat zoodanig vraagstuk de algemeene belangen van het land betrof en niet behoorde tot de bevoegdheid van de Gemeenteraden.

*
* * *

Na het vraagstuk van het referendum op gemeentelijk gebied aldus te hebben opgelost, gaan wij over tot de andere punten, die naar aanleiding van de herziening van artikel 108 der Grondwet dienen behandeld te worden.

De Memorie van Toelichting, namens de Regering voorgelegd door den heer de Broqueville, en waarvan de termen werden aangehaald bij den aanvang van dit verslag, wijst enkel op de zaken, waarvoor de Gemeenteraden krachtens dit artikel bevoegd zijn; zij bedoelt niet die, waarvoor de Provinciale Raden bevoegd zijn.

De Commissie was van meening dat het vraagstuk diende verruimd en opgelost te worden zoowel ten aanzien van de Provinciale Raden als ten aanzien van de Gemeenteraden.

De na te komen regelen tot herziening verzetten zich tegen zulke handelwijze niet.

De heer Begerem legde er in zijn verslag den nadruk op, dat de principieele instemming met het herzieningsprogramma, opgemaakt door de Regeering, « geenszins geldt als eene goedkeuring zonder meer of zelfs als eene onrecht- » streeksche goedkeuring van de vooropgezette beschouwingen en de aange- » voerde beweegredenen tot staving van de voorgestelde verklaringen tot » herziening. Zooals het vraagstuk der herziening nu staat, moeten alle punten, » die den grond der zaak raken, voorbehouden blijven. Aanwijzen in welken zin » eene bepaling der Grondwet mag of moet herzien worden, schijnt gelijk » te staan, zooals men terecht deed opmerken, met het aanwijzen van eene » opdracht, door de toekomstige Grondwetgevers te vervullen, en met het » betreden van een gebied dat uitsluitend het hunne is. Ook heeft de Midden- » afdeeling, om beter hare inzichten hieromtrent te doen kennen, eenparig

» besloten dat uit den Regeeringstekst der te herziene artikelen moet worden
 » geweerd elke aanwijzing rakende de mogelijke wijze der daarin op te nemen
 » veranderingen om enkel te laten bestaan, overeenkomstig het bepaalde in
 » artikel 131 der Grondwet, de verklaring van gepastheid of van noodwendig-
 » heid van de herziening der aan te wijzen artikelen. »

De Bijzondere Commissie van den Senaat uitte zich in denzelfden zin : « Zij
 » is eenparig van meening, zegde zijn verslaggever, de heer Ligy, dat, zoo het
 » nuttig is te verklaren dat er reden bestaat tot herziening van de bedoelde
 » grondwettelijke bepalingen, er op dit oogenblik niet dient nagegaan te worden
 » welke nieuwe beginselen de van kracht zijnde zullen vervangen.

» Aan de Kamers, waarvan de samenstelling door de aanstaande verkiezingen
 » zal worden bepaald, zal de taak opgedragen zijn die zaak te onderzoeken; de
 » te volgen weg dient haar niet aangewezen te worden, evenmin als men hare
 » beslissingen vooruitloopen moet. »

De huidige Kamers zijn dus volkomen vrij artikel 108 te herzien, niet alleen
 voor zooverre het de gemeentemacht betreft, maar ook wat betreft de toepassing
 daarvan op het provinciaal gebied.

*
*
*

Uwe Commissie is daarentegen van meening dat, in een ander opzicht, het
 recht der Grondwetgevende Vergadering niet zoo uitgestrekt is als de Memorie
 van Toelichting der Regeering het scheen aan te duiden. Artikel 31, dat niet
 voor herziening vatbaar werd verklaard, blijft van kracht. Daardoor wordt de
 regeling van « uitsluitend » gemeentelijke of provinciale belangen overgelaten
 aan de Gemeenteraden en aan de Provinciale Raden.

De wijzigingen in of de toevoegingen aan den tekst van artikel 108 zullen dus
 geen inbreuk mogen maken op de bevoegdheden van de Gemeenteraden en van
 de Provinciale Raden, wat de aldus omschreven belangen betreft. Elk voorstel,
 stekkende tot inkrimping van de bevoegdheden tot regeling en tot beslissing,
 welke aan de Gemeenteraden en aan de Provinciale Raden behooren, en wel ten
 bate van andere inrichtingen, zou, in strijd met de vooruitzichten der Memorie
 van Toelichting, niet ontwankelijk zijn.

De herziening van artikel 108, binnen de grenzen van artikel 31, kan slechts
 geschieden met het oog op de macht tot regeling van en beslissing over gemeen-
 telijke of provinciale belangen die, al zijn zij verschillend van het algemeen belang,
 toch gelden voor meer dan ééne gemeente of meer dan ééne provincie. Daartoe
 behooren de belangen, welke men, overeenkomstig een neologisme aangenomen
 in de bestuurstaal en zelfs in eenige onzer wetten, « intercommunale » en
 « interprovinciale » belangen heet.

Wanneer het dus een belang geldt, dat niet tot ééne gemeente of tot ééne
 provincie is beperkt — daarover doet de wetgever uitspraak —, dient de wet
 machtiging te kunnen verleen en aan de Gemeenteraden en aan de Provinciale
 Raden om de regeling en het beheer daarvan te verzekeren, niet door eene
 gezamenlijke beraadslaging welke, practisch gesproken, niet zou kunnen plaats
 hebben en overigens met de regelen onzer Grondwet niet strooken zou, doch
 wel bij wijze van vrijelijk gesloten overeenkomsten of vereenigingen.

* *

Op dit gebied is het wegens den gestrengen tekst van artikel 108 onmogelijk, gevolg te geven aan uitnemende denkbbeelden. Ter vergadering van de Kamer der Volksvertegenwoordigers dd. 16 December 11., stelde de Eerste Minister terecht vast hoe gestreng ons huidig recht is, wanneer de gemeentebesturen openbare diensten gemeenschappelijk willen inrichten. Eene meer vrijzinnige en meer lenige wetgeving is op dat gebied volstrekt spoedvereischend. Doch, zoo het nuttig is aan de gemeenten of aan de provinciën toe te laten zich te vereenigen tot het beheeren van zaken die tot hunne bevoegdheid behooren en verscheidene hunner, aanbelangen, daaruit volgt niet dat men nieuwe groote machten moet voegen bij die welke de Grondwet heeft ingesteld.

De vermenigvuldiging van de bestuursdiensten en bijgevolg de uitbreiding van de ambtenarij dragen slechts in geringe mate bij tot de levende bedrijvigheid eener natie. De lasten, waarmede zij de openbare financiën bezwaren, worden niet altijd door overeenstemmende voordeelen vergoed.

Benevens de uitvoerende macht, de wetgevende macht en de rechterlijke macht heeft de Grondwet enkel de provinciale en de gemeentelijke instellingen erkend. Wachten wij er ons van, deze lijst nog te verlengen. Door boven de gemeenten supergemeentelijke districten of boven de provinciën superprovinciale departementen te stellen, zou de zuiverste, aldus bekomen uitslag hierin bestaan, de mogelijke bevoegdheidsgeschillen te hebben vermeerderd.

De Commissie, die de provinciale en de gemeentelijke zelfstandigheid onverkort wil laten, is slecht te vinden voor nieuwigheden, welke inbreuk zouden maken op die traditioneele beginselen, waarvan de toepassing, in België, de alom geprezen uitkomsten heeft opgeleverd. De wet moet aan de gemeentebesturen, noch aan de provinciën niet ééne hunner bevoegdheden ontnemen, doch zij behoeft toe te laten, wanneer er voor hen gemeenschappelijke belangen zijn, onder haar overeenkomsten te sluiten of vereenigingen tot stand te brengen om die belangen te regelen en te beheeren, zonder dat men nalate, de noodige voorzorgsmaatregelen te nemen tot het in stand houden van het wijselijk bepaald evenwicht tusschen onze grondwettelijke instellingen.

* *

Opdat de wetgever gerechtigd zou zijn dit intercommunaal en interprovinciaal stelsel te regelen, stelt uwe Commissie voor, aan artikel 108, lid 2, 2°, der Grondwet de volgende bepaling toe te voegen :

« Verscheidene provinciën of verscheidene gemeenten mogen zich onderling verstaan of zich vereenigen onder de voorwaarden en op de wijze, door de wet te bepalen, om zaken van interprovinciaal belang of van intercommunaal belang te regelen en te beheeren. Aan verscheidene Provinciale Raden of aan verscheidene Gemeenteraden mag het echter niet toegelaten zijn, te zamen te beraadslagen. »

De Verslaggever,
ADOLPHE MAX.

De Voorzitter,
E. BRUNET.