

**PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

SESSION ORDINAIRE 2015-2016

24 NOVEMBRE 2015

**PROPOSITION D'ORDONNANCE
SPÉCIALE**

**modifiant les modalités d'exercice
du droit de pétition**

(déposée par M. Charles PICQUE (F),
Mmes Julie de GROOTE (F), Carla DEJONGHE (N),
MM. Vincent DE WOLF (F), Fabian MAINGAIN (F),
Mme Zoé GENOT (F), M. Jef VAN DAMME (N),
Mme Annemie MAES (N) et M. Paul DELVA (N))

Développements

Le droit de pétition figure depuis toujours dans la Constitution belge.

Il occupa d'ailleurs une place importante dans l'histoire de notre pays : c'est ainsi que le plus grand mouvement de pétitionnement des habitants de nos régions fut dirigé contre la domination hollandaise¹.

Force est pourtant de constater que le citoyen ne fait que très peu usage de cet outil de démocratie participative, pour privilégier des pétitions informelles par exemple sur internet².

L'examen des documents parlementaires révèle en effet qu'hormis les motions adoptées par les conseils communaux, seules trois pétitions ont été transmises au parlement régional depuis la session 2000-2001. Pourtant de nombreuses pétitions circulent mais le Parlement n'en est pas le destinataire, ce qui a amené les auteurs de la présente proposition à entamer une réflexion sur les obstacles à cette démarche des citoyens vers leurs élus.

Cette réflexion s'est faite dans le respect du cadre constitutionnel et légal.

1 J. VANDELANOTTE, Y. LEJEUNE, « Actualité du droit de pétition », *Les cahiers constitutionnels*, 4/1985, UCL Centre d'Etudes constitutionnelles et administratives, p.14.

2 « Un vieux droit démocratique un peu empoussiéré », itw avec Prof. M. El Berhoumi, *La libre Belgique* du 27 août 2015.

**BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

GEWONE ZITTING 2015-2016

24 NOVEMBER 2015

**VOORSTEL VAN
BIJZONDERE ORDONNANTIE**

**tot wijziging van de nadere regels voor de
uitoefening van het petitierrecht**

(ingediend door de heer Charles PICQUE (F),
mevrouw Julie de GROOTE (F), mevrouw
Carla DEJONGHE (N), de heren Vincent DE WOLF (F),
Fabian MAINGAIN (F), mevrouw Zoé GENOT (F),
de heer Jef VAN DAMME (N), mevrouw
Annemie MAES (N) en de heer Paul DELVA (N))

Toelichting

Het petitierrecht heeft altijd in de Belgische Grondwet gestaan.

Het heeft trouwens een belangrijke plaats gehad in de geschiedenis van ons land : het grootste verzoekschrift van de bewoners van onze regio's was gericht tegen de Hollandse overheersing¹.

Niettemin moet vastgesteld worden dat de burger maar zeer zelden gebruik maakt van deze tool voor participatieve democratie, en de voorkeur geeft aan informele verzoekschriften, bijvoorbeeld op het internet².

Uit een onderzoek van de parlementaire stukken blijkt immers dat, behalve de door de gemeenteraden aangenomen moties, het Hoofdstedelijk Parlement sedert de zitting 2000-2001 slechts drie verzoekschriften heeft ontvangen. Vele verzoekschriften doen nochtans de ronde, maar ze zijn niet gericht aan het Parlement, wat de opstellers van dit voorstel heeft aangezet tot denkwerk over wat die stap van de burgers naar hun gekozenen in de weg staat.

Bij dat denkwerk, werd het grondwettelijk en wettelijk kader in acht genomen.

1 J. VANDELANOTTE, Y. LEJEUNE, « Actualité du droit de pétition », *Les cahiers constitutionnels*, 4/1985, UCL Centre d'Etudes constitutionnelles et administratives, p.14.

2 « Un vieux droit démocratique un peu empoussiéré », interview met Prof. M. El Berhoumi, « *La Libre Belgique* » van 27 augustus 2015.

Ainsi, l'article 28 de la Constitution (qui n'est pas ouvert à révision) dispose que : « Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif. ».

Figurant dans le chapitre de la Constitution consacré aux droits et libertés, le droit de pétition est bien un droit fondamental. La disposition constitutionnelle ne déléguant pas au législateur la détermination des cas et conditions dans lesquels l'exercice de ce droit peut être limité, c'est donc, comme le soulignent A. Heraut et G. Pijcke, « une liberté pleine et inconditionnelle qui est consacrée par l'article 28 de la Constitution », avec cette conséquence que « le législateur ne peut pas soumettre l'exercice du droit de pétition à des conditions plus strictes que celles prévues par le constituant, qu'il s'agisse de conditions de procédure, de fond ou de recevabilité. »³.

La première condition de forme est que la pétition soit signée.

La seconde condition implique que les groupements ne peuvent agir au nom de leurs membres, de sorte qu'une pétition doit être signée par tous les membres, sauf s'il s'agit d'une autorité constituée. En pratique, cette prescription n'a progressivement plus été respectée de sorte que les pétitions émanant de personnes morales sont également acceptées⁴.

L'article 57 de la Constitution concerne l'exercice du droit de pétition devant la Chambre des représentants. Les modalités du droit de pétition devant les parlements des entités fédérées sont quant à elles fixées par l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles auquel renvoie la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Cette disposition prévoit que : « Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Parlements. Chaque Parlement a le droit de renvoyer au Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. Le Gouvernement est tenu de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que le Parlement l'exige. ».

De nombreuses réflexions se sont déjà faites dans le passé pour réformer le droit de pétition, certains plaçant pour une réforme minimaliste (suppression des restrictions constitutionnelles), d'autres défendant une vision maximaliste, avec l'objectif de permettre aux citoyens d'interpeller l'organe législatif ou de faire des propositions en matière législative. Cette deuxième option n'a pas été sans susciter des critiques de constitutionnalité, dès lors

Artikel 28 van de Grondwet (dat niet openstaat voor herziening) stelt aldus het volgende : « Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen. Alleen de gestelde overheden hebben het recht verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen. ».

Het petitierect, dat vermeld wordt in het hoofdstuk van de Grondwet betreffende de rechten en vrijheden, is wel degelijk een grondrecht. Aangezien de grondwettelijke bepaling het niet overlaat aan de wetgever om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de uitoefening van dat recht beperkt kan worden, is het dus, zoals A. Heraut en G. Pijcke onderstrepen, « een volledige en onvoorwaardelijke vrijheid die bekrachtigd wordt door artikel 28 van de Grondwet », met als gevolg dat « de wetgever het petitierect niet kan onderwerpen aan strengere voorwaarden dan die welke de grondwetgever heeft bepaald, zij het inzake de procedure, dan wel inzake de inhoud of de ontvankelijkheid. »³.

De eerste voorwaarde inzake de vorm is dat het verzoekschrift ondertekend moet zijn.

De tweede voorwaarde houdt in dat groepen niet kunnen optreden in naam van hun leden, zodat een verzoekschrift ondertekend moet worden door alle leden, behalve indien het gaat over een gestelde overheid. In de praktijk, wordt dat voorschrift geleidelijk niet meer nageleefd zodat de verzoekschriften van rechtspersonen eveneens worden aanvaard⁴.

Artikel 57 van de Grondwet betreft de uitoefening van het petitierect voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De nadere regels inzake het petitierect voor de parlementen van de deelgebieden daarentegen worden bepaald in artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, waar de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen naar verwijst.

Die bepaling luidt als volgt : « Het is verboden in persoon aan de Parlementen verzoekschriften aan te bieden. Elk Parlement heeft het recht de bij dat Parlement ingediende verzoekschriften naar de Regering te verwijzen. De Regering is verplicht omtrent de inhoud uitleg te verstrekken zo dikwijls als het Parlement het vordert. ».

In het verleden, vond reeds veel denkwerk plaats over de hervorming van het petitierect, waarbij sommigen pleitten voor een minimalistische hervorming (afschaffing van de grondwettelijke beperkingen), en anderen voor een maximalistische visie, die beoogt de burgers in staat te stellen de wetgevende instantie te interpellieren of voorstellen te doen op wetgevend vlak. Die tweede optie bleef niet gespaard van kritiek inzake grondwettelijkheid,

3 A. HERAUT et G. PIJCKE, « le droit de pétition », *Les droits constitutionnels en Belgique* (vol.1), Bruxelles, Larcier, 2011, p. 683.

4 J. VANDELANOTTE, « LEJEUNE, op.cit., p. 28.

3 A. HERAUT et G. PIJCKE, « le droit de pétition » *Les droits constitutionnels en Belgique* (Vol. 1), Bruxelles, Larcier, 2011, p. 683.

4 J. VANDELANOTTE, Y. LEJEUNE, op.cit. p. 28.

qu'elle se rapprocherait de l'initiative populaire, contraire aux articles 33 et 75 de la Constitution⁵, si l'assemblée doit obligatoirement débattre des textes qui lui sont soumis par le citoyen⁶.

Depuis la 6^{ème} réforme de l'Etat, la Région bruxelloise dispose, à l'instar des autres entités fédérées, de l'autonomie constitutive, ce qui permet dorénavant à son Parlement, par la voie d'une ordonnance spéciale, de modifier les modalités d'exercice du droit de pétition figurant dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles⁷, en tenant compte des contraintes décrites ci-dessus.

En tenant compte des réformes intervenues d'autres Parlements au titre de l'autonomie constitutive ainsi que de propositions faites dans le passé pour réformer le droit de pétition, les auteurs de la présente proposition souhaitent faire usage de cette nouvelle faculté pour intensifier le dialogue entre le citoyen et les élus et ainsi renforcer la participation citoyenne de même que la clarté du débat démocratique.

La modification proposée s'articule essentiellement autour de trois principes :

- le droit de pétition est un droit fondamental ;
- le citoyen pétitionnaire a dans tous les cas droit à une réponse dans un certain délai, après, le cas échéant, avoir reçu les explications du Gouvernement ;
- le citoyen a le droit d'être entendu, lorsqu'un certain nombre de signatures est atteint, en vue, le cas échéant, d'un débat parlementaire.

Cette proposition d'ordonnance spéciale sera bien entendu suivie de propositions de modifications du règlement d'assemblée afin de préciser la procédure relative au traitement des pétitions, conformément aux principes précités.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cette disposition n'appelle pas de commentaire.

5 Art. 33 : Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. Art. 75 : Le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif fédéral.

6 Le renouveau politique – démocratie directe, Doc. Parl., 50-2-416/2, p. 73.

7 Article 31bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

aangezien zij gelijkenis vertoont met het volksinitiatief, dat strijdig is met de artikelen 33 en 75 van de Grondwet⁵, indien de assemblee verplicht is de teksten die de burger eraan voorlegt te bespreken⁶.

Sedert de zesde Staatshervorming, beschikt het Brussels Gewest, naar het voorbeeld van de andere deelgebieden, over constitutieve autonomie. Dat biedt zijn Parlement voortaan de mogelijkheid, door middel van een bijzondere ordonnantie, de nadere regels inzake de uitoefening van het petitierecht die vermeld zijn in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen⁷ te wijzigen, rekening houdend met de hoger omschreven beperkingen.

Gelet op de hervormingen die in andere Parlementen hebben plaatsgevonden op grond van de constitutieve autonomie en op voorstellen die in het verleden werden gedaan om het petitierecht te hervormen, wensen de opstellers van dit voorstel gebruik te maken van die nieuwe mogelijkheid om de dialoog tussen de burger en de gekozenen te versterken en aldus de burgerparticipatie en de duidelijkheid van het democratisch debat te verhogen.

De voorgestelde wijziging spitst zich voornamelijk toe op drie principes :

- het petitierecht is een fundamenteel recht ;
- de petitionerende burger heeft in ieder geval recht op antwoord binnen een bepaalde termijn, na, in voorkomend geval, uitleg te hebben gekregen van de Regering ;
- de burger heeft het recht gehoord te worden, wanneer een bepaald aantal handtekeningen bereikt is, met, in voorkomend geval, het oog op een parlementair debat.

Dit voorstel van bijzondere ordonnantie wordt uiteraard gevolgd door voorstellen tot wijziging van het reglement van het Brussels Parlement ter verduidelijking van de procedure betreffende de behandeling van de verzoekschriften, overeenkomstig de voornoemde principes.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Deze bepaling lokt geen commentaar uit.

5 Art. 33 : Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. Art.75 : Het recht van initiatief behoort aan elke tak van de federale wetgevende macht.

6 De politieke vernieuwing – directe democratie, Doc. Parl., 50-2-416/2, p. 73.

7 Artikel 31bis van de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

Article 2

Le législateur régional bruxellois n'est pas compétent pour modifier la loi spéciale du 8 août 1980 mais seulement la loi spéciale du 12 janvier 1989. L'article 31*bis* du 12 janvier 1989 stipule en effet que : « le Parlement peut par ordonnance modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions (de) (...) l'article 28, al. 1, en ce qui concerne les règles énoncées dans (l') article 41 (...) de la loi spéciale. ».

Il convient donc dans un premier temps de modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 en vue d'y supprimer le renvoi à l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Article 3

Il convient d'insérer dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 une disposition relative aux modalités d'exercice du droit de pétition. Pour plus de lisibilité, il est proposé d'insérer une disposition propre (article 30*bis*) dans la section 3 (« du fonctionnement ») du chapitre 2 (« du Parlement ») du titre III.

Cette disposition consiste à :

- rappeler que le droit de pétition est un droit fondamental de chaque citoyen lui permettant d'adresser des pétitions signées au Parlement ;
- prévoir, en complément du dispositif existant, que le Gouvernement doit donner dans un certain délai fixé par le Parlement des explications sur la pétition que le Parlement lui a renvoyée. A défaut de pouvoir respecter ce délai, le Gouvernement est tenu de communiquer les raisons pour lesquelles il n'est pas encore en mesure de fournir les explications requises ;
- consacrer un droit, dans le chef de l'auteur de la pétition (c'est-à-dire celui qui introduit la pétition auprès du Parlement) ou de tout autre signataire désigné à cette fin, à être entendu lorsque la pétition recueille un certain nombre de signatures fixé par le règlement d'assemblée, et selon les modalités qu'il détermine, en vue, le cas échéant, d'un débat en séance plénière.

L'audition est donc automatique quand ce seuil est atteint, ce qui n'exclut pas qu'elle puisse avoir lieu si le nombre de signatures est inférieur, lorsque la commission parlementaire chargée du suivi de la pétition le juge utile.

Artikel 2

De Brusselse wetgever is niet bevoegd om de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen te wijzigen, maar enkel de bijzondere wet van 12 januari 1989. Artikel 31*bis* van de wet van 12 januari 1989 bepaalt immers het volgende : « Het Parlement kan de bepalingen van [...] artikel 28, eerste lid, wat de regels betreft die in artikel 41 van de bijzondere wet zijn uiteengezet bij ordonnantie wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen. ».

Men moet dus in een eerste fase het eerste lid van artikel 28 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 wijzigen en de verwijzing naar artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schrappen.

Artikel 3

In de bijzondere wet van 12 januari 1989, moet een bepaling ingevoegd worden betreffende de voorwaarden voor de uitoefening van het petitierecht. Met het oog op meer duidelijkheid, wordt voorgesteld om een specifieke bepaling (artikel 30*bis*) in afdeling 3 (« Werking ») van hoofdstuk 2 (« Het Parlement ») van titel III in te voegen.

Die bepaling beoogt :

- erop te wijzen dat het petitierecht een grondrecht is van elke burger, waardoor hij ondertekende verzoekschriften kan richten aan het Parlement ;
- ter aanvulling van de bestaande regeling te stellen dat de Regering binnen een bepaalde door het Parlement gestelde termijn uitleg moet geven over het verzoekschrift die het Parlement haar heeft overgezonden. Indien de Regering die termijn niet kan naleven, is zij verplicht de redenen mee te delen waardoor zij nog niet in staat geweest is de vereiste uitleg mee te delen ;
- het recht te bekrachtigen voor de indiener van het verzoekschrift (dit wil zeggen diegene die het verzoekschrift bij het Parlement indient) of elke daartoe gemandateerde ondertekenaar om gehoord te worden ingeval een in het reglement van de Assemblee bepaald aantal handtekeningen is verzameld, volgens de in het reglement bepaalde nadere regels, met het oog op, in voorkomend geval, een debat in de plenaire vergadering.

De hoorzitting heeft dus automatisch plaats wanneer die grens bereikt is, wat niet uitsluit dat zij ook kan plaatsvinden indien het aantal handtekeningen niet gehaald is, ingeval de parlementaire commissie belast met de follow-up van het verzoekschrift dat nuttig acht.

- consacrer le droit, dans le chef de l'auteur de la pétition, à recevoir dans tous les cas une réponse sur le suivi apporté à sa pétition et, le cas échéant, sur son contenu, au plus tard six mois après la présentation de la requête, même en cas d'audition et de débat en séance plénière.

Charles PICQUE (F)
Julie de GROOTE (F)
Carla DEJONGHE (N)
Vincent DE WOLF (F)
Fabian MAINGAIN (F)
Zoé GENOT (F)
Jef VAN DAMME (N)
Annemie MAES (N)
Paul DELVA (N)

- het recht te bekrachtigen voor de indiener van het verzoekschrift om in ieder geval een antwoord te krijgen over het gevolg dat gegeven wordt aan zijn verzoekschrift en, in voorkomend geval, uiterlijk zes maanden na indiening van het verzoekschrift, zelfs in geval van een hoorzitting en een debat in de plenaire vergadering.

**PROPOSITION D'ORDONNANCE
SPÉCIALE**

**modifiant les modalités d'exercice
du droit de pétition**

Article 1^{er}

La présente ordonnance spéciale règle une matière visée à l'article 118, § 2, de la Constitution.

Article 2

L'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 est remplacé par la disposition suivante :

« Les articles 34 à 40, 42, 44 à 46, 48 et 48bis de la loi spéciale sont applicables à la Région de Bruxelles-Capitale. ».

Article 3

Il est inséré un nouvel article 30bis dans la même loi spéciale, rédigé comme suit :

« Chacun a le droit d'adresser au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Le Parlement a le droit de renvoyer au Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. Le Gouvernement est tenu de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que le Parlement le demande et dans le délai fixé par lui, sauf communication écrite et motivée de la part du Gouvernement.

Pour autant qu'une pétition ait recueilli le nombre de signatures fixé par le règlement et selon les modalités qu'il détermine, l'auteur d'une pétition ou tout autre signataire désigné à cette fin a le droit d'être entendu, en vue, le cas échéant, d'un débat en séance plénière.

L'auteur d'une pétition a droit à une réponse dans les six mois suivant l'introduction de la pétition. ».

Charles PICQUE (F)
Julie de GROOTE (F)
Carla DEJONGHE (N)
Vincent DE WOLF (F)
Fabian MAINGAIN (F)
Zoé GENOT (F)
Jef VAN DAMME (N)
Annemie MAES (N)
Paul DELVA (N)

**VOORSTEL VAN
BIJZONDERE ORDONNANTIE**

**tot wijziging van de nadere regels voor de
uitoefening van het petitierecht**

Artikel 1

Deze bijzondere ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 118, § 2 van de Grondwet.

Artikel 2

Artikel 28, eerste lid van de bijzondere wet van 12 januari 1989, wordt door de volgende bepaling vervangen :

« De artikelen 34 tot 40, 42, 44 tot 46, 48 en 48bis van de bijzondere wet zijn van toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. ».

Artikel 3

In dezelfde bijzondere wet, wordt een nieuw artikel 30bis ingevoegd, luidend :

« Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meerdere personen ondertekend, tot het Brussels Hoofdstedelijk Parlement te richten.

Het Parlement heeft het recht de ingediende verzoekschriften naar de Regering te verwijzen. De Regering is verplicht omtrent de inhoud uitleg te verstrekken zo dikwijls als het Parlement het vraagt en binnen de door het Parlement bepaalde termijn, behoudens schriftelijke en met redenen omklede mededeling vanwege de Regering.

Op voorwaarde dat een verzoekschrift het door het reglement bepaalde aantal handtekeningen heeft verzameld en volgens de in het reglement bepaalde nadere regels, heeft de indiener van een verzoekschrift of elke andere daartoe gemandateerde ondertekenaar het recht om gehoord te worden, met het oog op, in voorkomend geval, een debat in de plenaire vergadering.

De indiener van een verzoekschrift heeft recht op antwoord binnen zes maanden na de indiening van het verzoekschrift. ».