



GEWONE ZITTING 2023-2024

16 NOVEMBER 2023

---

**BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK  
PARLEMENT**

---

**VOORSTEL VAN BIJZONDERE  
ORDONNANTIE**

**ertoe strekkende de participatieve democratie  
te versterken door de volksraadpleging in te  
voeren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

(STUK NR. A-48/1 – 2019/2020)

---

**VOORSTEL VAN BIJZONDERE  
ORDONNANTIE**

**tot ontwikkeling van de participatieve  
democratie en tot organisatie van  
volksraadplegingen in het Brussels  
Hoofdstedelijk Gewest**

(STUK NR. A-116/1 – 2019/2020)

---

**VOORSTEL VAN BIJZONDERE  
ORDONNANTIE**

**betreffende de gewestelijke volksraadpleging**

(STUK NR. A-363/1 – 2020/2021)

---

**VOORSTEL VAN BIJZONDERE  
ORDONNANTIE**

**tot instelling van een gewestelijke  
volksraadpleging**

(STUK NR. A-704/1 – 2022/2023)

---

SESSION ORDINAIRE 2023-2024

16 NOVEMBRE 2023

---

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

---

**PROPOSITION D'ORDONNANCE  
SPÉCIALE**

**visant à renforcer la démocratie  
participative en instituant la consultation  
populaire en Région de Bruxelles-Capitale**

(DOC. N° A-48/1 – 2019/2020)

---

**PROPOSITION D'ORDONNANCE  
SPÉCIALE**

**visant à développer la démocratie  
participative et à organiser la tenue  
de consultations populaires en  
Région de Bruxelles-Capitale**

(DOC. N° A-116/1 – 2019/2020)

---

**PROPOSITION D'ORDONNANCE  
SPÉCIALE**

**relative à la consultation populaire régionale**

(DOC. N° A-363/1 – 2020/2021)

---

**PROPOSITION D'ORDONNANCE  
SPÉCIALE**

**instituant la consultation  
populaire régionale**

(DOC. N° A-704/1 – 2022/2023)

---

**VOORSTEL VAN ORDONNANTIE**

**betreffende de organisatie van de  
gewestelijke volksraadpleging**

(STUK NR. A-705/1 – 2022/2023)

---

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

---

**PROPOSITION D'ORDONNANCE**

**relative à l'organisation de la  
consultation populaire régionale**

(DOC. N° A-705/1 – 2022/2023)

---

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

---

---

*Zie:*

**Stukken van het Parlement:**

A-48/1 – 2019/2020: Voorstel van bijzondere ordonnantie.  
A-116/1 – 2019/2020: Voorstel van bijzondere ordonnantie.  
A-363/1 – 2020/2021: Voorstel van bijzondere ordonnantie.  
A-704/1 – 2022/2023: Voorstel van bijzondere ordonnantie.  
A-705/1 – 2022/2023: Voorstel van ordonnantie.

---

*Voir:*

**Documents du Parlement:**

A-48/1 – 2019/2020: Proposition d'ordonnance spéciale.  
A-116/1 – 2019/2020: Proposition d'ordonnance spéciale.  
A-363/1 – 2020/2021: Proposition d'ordonnance spéciale.  
A-704/1 – 2022/2023: Proposition d'ordonnance spéciale.  
A-705/1 – 2022/2023: Proposition d'ordonnance.

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Op 5 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 21 augustus 2023,<sup>(1)</sup> een advies te verstrekken over:

- een voorstel van bijzondere ordonnantie «ertoe strekkende de participatieve democratie te versterken door de volksraadpleging in te voeren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest» (*Parl. St. Br.Parl.* 2019 20, nr. A 48/1) (74.009/3);
- een voorstel van bijzondere ordonnantie «tot ontwikkeling van de participatieve democratie en tot organisatie van volksraadplegingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest» (*Parl. St. Br.Parl.* 2019 20, nr. A 116/1) (74.010/3);
- een voorstel van bijzondere ordonnantie «betreffende de gewestelijke volksraadpleging» (*Parl. St. Br.Parl.* 2020 21, nr. A 363/1) (74.011/3);
- een voorstel van bijzondere ordonnantie «tot instelling van een gewestelijke volksraadpleging» (*Parl. St. Br.Parl.* 2022 23, nr. A 704/1) (74.012/3);
- een voorstel van ordonnantie «betreffende de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging» (*Parl. St. Br.Parl.* 2022 23, nr. A 705/1) (74.013/3).

De voorstellen zijn door de derde kamer onderzocht op 24 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies (nr. 74.009/3, 74.010/3, 74.011/3, 74.012/3, 74.013/3), waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2023.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>(2)</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van de voorstellen heeft kunnen verrichten.

- (1) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.
- (2) Aangezien het om een voorstellen van (bijzondere) ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere recht-normen verstaan.

## AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le 5 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement Bruxellois à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 21 août 2023<sup>(1)</sup>, sur:

- une proposition d'ordonnance spéciale «visant à renforcer la démocratie participative en instituant la consultation populaire en Région de Bruxelles-Capitale» (*Doc. parl.*, Parl. Br., 2019-2020, n° A 48/1) (74.009/3);
- une proposition d'ordonnance spéciale «visant à développer la démocratie participative et à organiser la tenue de consultations populaires en Région de Bruxelles-Capitale» (*Doc. parl.*, Parl. Br., 2019-2020, n° A 116/1) (74.010/3);
- une proposition d'ordonnance spéciale «relative à la consultation populaire régionale» (*Doc. parl.*, Parl. Br., 2020 2021, n° A 363/1) (74.011/3);
- une proposition d'ordonnance spéciale «instituant la consultation populaire régionale» (*Doc. parl.*, Parl. Br., 2022 2023, n° A 704/1) (74.012/3);
- une proposition d'ordonnance «relative à l'organisation de la consultation populaire régionale» (*Doc. parl.*, Parl. Br., 2022-2023, n° A 705/1) (74.013/3).

Les propositions ont été examinées par la troisième chambre le 24 octobre 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis (n° 74.009/3, 74.010/3, 74.011/3, 74.012/3, 74.013/3), dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2023.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique<sup>(2)</sup> et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif des propositions.

- (1) Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.
- (2) S'agissant de propositions d'ordonnance (spéciale), on entend par «fondement juridique» la conformité avec les normes supérieures.

## STREKKING VAN DE VOORSTELLEN

2.1. De voor advies voorgelegde voorstellen van bijzondere en gewone ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekken ertoe overeenkomstig artikel 39bis van de Grondwet de nadere regels en de organisatie te bepalen van de volksraadpleging in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

2.2. Het voorstel van bijzondere ordonnantie “ertoe strekkende de participatieve democratie te versterken door de volksraadpleging in te voeren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”<sup>(3)</sup> (hierna: voorstel A-48) regelt het verzoek van de inwoners van het gewest, de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement of de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de regering) om een volksraadpleging te organiseren (artikelen 2 en 4 van het voorstel), de onderwerpen waarover de volksraadpleging (niet) kan gaan (artikel 3), de voorwaarden om deel te nemen aan de volksraadpleging (artikel 5), de behandeling van het verzoek door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (artikelen 6 tot 8) en de voorlegging ervan aan het Grondwettelijk Hof (artikel 10), de mogelijkheid om afstand te doen van de hoedanigheid van ondertekenaar van het verzoek (artikel 9), de informatie die wordt verspreid (artikelen 11 en 15), verschillende aspecten van de organisatie van de volksraadpleging en de verwerking van de resultaten ervan (artikelen 12, 14 en 17), de deelname aan de volksraadpleging (artikel 13) en de beperking en de controle van de uitgaven van de politieke partijen voor de organisatie van de volksraadpleging (artikel 16). De aan te nemen bijzondere ordonnantie treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 18).

2.3. Het voorstel van bijzondere ordonnantie “tot ontwikkeling van de participatieve democratie en tot organisatie van volksraadplegingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”<sup>(4)</sup> (hierna: voorstel A-116) voorziet in een aantal definities (artikel 2 van het voorstel) en regelt het verzoek om (artikelen 3 tot 10) en de organisatie van (artikelen 11 tot 15) een volksraadpleging, evenals de geldigverklaring van de resultaten ervan (artikelen 16 en 17). De aan te nemen bijzondere ordonnantie treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 18).

2.4. Het voorstel van bijzondere ordonnantie “betreffende de gewestelijke volksraadpleging”<sup>(5)</sup> (hierna: voorstel A-363) regelt het verzoek van de inwoners van het gewest, de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement of de regering om een volksraadpleging te organiseren (artikelen 5 tot 8 van het voorstel), de onderwerpen waarover de volksraadpleging (niet) kan gaan (artikel 3), de behandeling van het verzoek door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en een permante burgerraad die beslist om het verzoek al dan niet om te zetten in een voorstel (artikelen 2, 9 en 10), de voorwaarden om deel te nemen aan de volksraadpleging, de permanente burgerraad en het burgerpanel (artikel 11), de behandeling van het door de permanente burgerraad geformuleerde voorstel door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (artikel 12) en de voorlegging ervan aan het Grondwettelijk Hof (artikel 13), de organisatie van de volksraadpleging (artikelen 14 tot 19 en 24), de begeleiding waarin wordt voorzien voor de permanente burgerraad en het burgerpanel (artikel 20), de controle op de uitgaven voor de campagne (artikel 21), de behandeling door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement van het

(3) *Parl. St.* Br.Parl. 2019-20, nr. A-48/1. Zoals blijkt uit de parlementaire stukken is dit voorstel een overname van het voorstel A-180/1 dat in de zitting 2014-15 werd ingediend in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Dit verklaart waarom het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde stuk, behalve op het voorblad, op ongelukkige wijze de vermelding “A-180/1 – 2014-15” draagt. In dit advies wordt naar dit voorstel verwezen met het eerstgenoemde nummer.

(4) *Parl. St.* Br.Parl. 2019-20, nr. A-116/1.

(5) *Parl. St.* Br.Parl. 2020-21, nr. A-363/1.

## PORTÉE DES PROPOSITIONS

2.1. Les propositions d’ordonnance spéciale et ordinaire de la Région de Bruxelles-Capitale soumises pour avis ont pour objet, conformément à l’article 39bis de la Constitution, de définir les modalités et l’organisation de la consultation populaire dans la Région de Bruxelles Capitale.

2.2. La proposition d’ordonnance spéciale «visant à renforcer la démocratie participative en instituant la consultation populaire en Région de Bruxelles-Capitale»<sup>(3)</sup> (ci-après: proposition A-48) règle la demande des habitants de la Région, des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après: le gouvernement) d’organiser une consultation populaire (articles 2 et 4 de la proposition), les sujets sur lesquels la consultation populaire (ne) peut (pas) porter (article 3), les conditions de participation à la consultation populaire (article 5), le traitement de la demande par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (articles 6 à 8) et sa soumission à la Cour constitutionnelle (article 10), la faculté d’abandonner la qualité de signataire de la demande (article 9), les informations diffusées (articles 11 et 15), divers aspects de l’organisation de la consultation populaire et le traitement des résultats de celle-ci (articles 12, 14 et 17), la participation à la consultation populaire (article 13) ainsi que la limitation et le contrôle des dépenses des partis politiques consenties pour l’organisation de la consultation populaire (article 16). L’ordonnance spéciale dont l’adoption est envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 18).

2.3. La proposition d’ordonnance spéciale «visant à développer la démocratie participative et à organiser la tenue de consultations populaires en Région de Bruxelles-Capitale»<sup>(4)</sup> (ci-après: proposition A-116) prévoit un certain nombre de définitions (article 2 de la proposition) et règle la demande (articles 3 à 10) et l’organisation (articles 11 à 15) d’une consultation populaire, ainsi que la validation des résultats de celle-ci (articles 16 et 17). L’ordonnance spéciale dont l’adoption est envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 18).

2.4. La proposition d’ordonnance spéciale «relative à la consultation populaire régionale»<sup>(5)</sup> (ci-après: proposition A-363) règle la demande des habitants de la Région, des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou du gouvernement d’organiser une consultation populaire (articles 5 à 8 de la proposition), les sujets sur lesquels la consultation populaire (ne) peut (pas) porter (article 3), le traitement de la demande par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et un conseil citoyen permanent qui décide s’il transforme ou non la demande en une proposition (articles 2, 9 et 10), les conditions de participation à la consultation populaire, au conseil citoyen permanent et au panel citoyen (article 11), le traitement par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale de la proposition formulée par le conseil citoyen permanent (article 12) et sa soumission à la Cour constitutionnelle (article 13), l’organisation de la consultation populaire (articles 14 à 19 et 24), l’accompagnement prévu pour le conseil citoyen permanent et le panel citoyen (article 20), le contrôle des dépenses de campagne (article 21), le traitement par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du résultat

(3) *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-20, n° A-48/1. Ainsi qu’il ressort des documents parlementaires, cette proposition reproduit la proposition A-180/1 qui a été déposée au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale lors de la session 2014-15. Ceci explique pourquoi le document soumis au Conseil d’État, section de législation, porte maladroitemment la mention «A-180/1 – 2014-15», à l’exception de la page de garde. Le présent avis renvoie à cette proposition par le numéro cité en premier.

(4) *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-20, n° A-116/1.

(5) *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-21, n° A-363/1.

resultaat van de stemming (artikel 22) en de klachten tegen dat resultaat (artikel 23). De aan te nemen bijzondere ordonnantie treedt in werking op een bij een gewone ordonnantie te bepalen datum (artikel 25).

2.5. Het voorstel van bijzondere ordonnantie “tot instelling van een gewestelijke volksraadpleging”<sup>(6)</sup> (hierna: voorstel A-704) regelt het verzoek van de inwoners van het gewest of de meerderheid van de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement om een volksraadpleging te organiseren (artikelen 2 en 3 van het voorstel), de onderwerpen waarover de volksraadpleging (niet) kan gaan (artikel 4), de ontvankelijkheidsvereisten waaraan het verzoek moet voldoen (artikel 5), het onderzoek van en de beslissing over het verzoek door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (artikelen 6 en 7), de voorlegging van het verzoek aan het Grondwettelijk Hof (artikel 9), de mogelijkheid om afstand te doen van de hoedanigheid van ondertekenaar van het verzoek (artikel 8), de organisatie van de volksraadpleging (artikelen 10 tot 17 en 22), de opvolging van de resultaten ervan (artikel 18), de controle op de campagnekosten (artikelen 19 en 20) en de klachten over het verloop van de volksraadpleging (artikel 21). De aan te nemen bijzondere ordonnantie treedt in werking op een bij een gewone ordonnantie te bepalen datum (artikel 23).

2.6. Het voorstel van ordonnantie “betreffende de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging”<sup>(7)</sup> (hierna: voorstel A-705) strekt tot uitvoering van het voorstel A-704. Zo wordt onder meer de organisatie van de volksraadpleging nader geregeld (artikelen 3 tot 18 van het voorstel), evenals de stemverrichtingen (artikelen 19 tot 32), de stemopneming (artikelen 33 tot 42), de validering van en het beroep tegen een volksraadpleging (artikelen 43 tot 45) en de propaganda en het toezicht op de uitgaven (artikelen 46 tot 49). De aan te nemen ordonnantie, en bij uitbreiding het voorstel A-704, treden in werking op de dag van de installatie van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement na zijn volledige vernieuwing in 2024 (artikel 55).

## VORMVEREISTEN

3. Uit wat hierna volgt (opmerking 10) blijkt dat de voor advies voorgelegde voorstellen de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 “betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)” (hierna: algemene verordening gegevensbescherming), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 “tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit”, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal Parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer de voorstellen doorgang kunnen vinden.

(6) *Parl. St.* Br.Parl. 2022-23, nr. A-704/1.

(7) *Parl. St.* Br.Parl. 2022-23, nr. A-705/1.

du scrutin (article 22) et les réclamations contre ce résultat (article 23). L’ordonnance spéciale dont l’adoption est envisagée entre en vigueur à une date à déterminer par ordonnance ordinaire (article 25).

2.5. La proposition d’ordonnance spéciale «instituant la consultation populaire régionale»<sup>(6)</sup> (ci-après: proposition A-704) règle la demande des habitants de la Région ou de la majorité des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale d’organiser une consultation populaire (articles 2 et 3 de la proposition), les sujets sur lesquels la consultation populaire (ne) peut (pas) porter (article 4), les exigences de recevabilité auxquelles la demande doit satisfaire (article 5), l’examen de la demande par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et sa décision à propos de celle-ci (articles 6 et 7), la soumission de la demande à la Cour constitutionnelle (article 9), la faculté d’abandonner la qualité de signataire de la demande (article 8), l’organisation de la consultation populaire (articles 10 à 17 et 22), le suivi des résultats de celle-ci (article 18), le contrôle des dépenses de campagne (articles 19 et 20) et les réclamations relatives au déroulement de la consultation populaire (article 21). L’ordonnance spéciale dont l’adoption est envisagée entre en vigueur à une date à déterminer par ordonnance ordinaire (article 23).

2.6. La proposition d’ordonnance «relative à l’organisation de la consultation populaire régionale»<sup>(7)</sup> (ci-après: proposition A-705) vise à pourvoir à l’exécution de la proposition A-704. Ainsi, elle règle, entre autres, les modalités de l’organisation de la consultation populaire (articles 3 à 18 de la proposition), les opérations électorales (articles 19 à 32), le dépouillement (articles 33 à 42), la validation d’une consultation populaire et le recours contre celle-ci (articles 43 à 45) ainsi que la propagande et le contrôle des dépenses (articles 46 à 49). L’ordonnance dont l’adoption est envisagée, et par extension la proposition A-704, entrent en vigueur le jour de l’installation du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en suite de son renouvellement intégral en 2024 (article 55).

## FORMALITÉS

3. Il ressort de ce qui suit (observation 10) que les propositions soumises pour avis règlent le traitement de données à caractère personnel.

L’article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 «relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive n° 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)» (ci-après: le règlement général sur la protection des données), combiné avec l’article 57, paragraphe 1<sup>er</sup>, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l’autorité de contrôle, en l’occurrence l’Autorité de protection des données, visée dans la loi du 3 décembre 2017 «portant création de l’Autorité de protection des données», dans le cadre de l’élaboration d’une proposition de mesure législative devant être adoptée par un Parlement national, ou d’une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

L’avis de l’Autorité de protection des données doit par conséquent encore être recueilli avant que les propositions puissent se concrétiser.

(6) *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2022-23, n° A-704/1.

(7) *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2022-23, n° A-705/1.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

### A. Bestaanbaarheid met artikel 39bis van de Grondwet

4. Krachtens artikel 39bis van de Grondwet bepaalt de ordonnantiegever, die met een bijzondere meerderheid<sup>(8)</sup> optreedt, de nadere regels en de organisatie van de volksraadpleging. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat aan de gewesten een ruime appreciatiemarge wordt gelaten om ter zake de nadere regels te bepalen.<sup>(9)</sup>

In dat kader onderzoekt de Raad van State hierna de bepalingen van de voor advies voorgelegde voorstellen die betrekking hebben op de aangelegenheden die al dan niet het voorwerp kunnen uitmaken van een volksraadpleging (1), het initiatief om een volksraadpleging te organiseren (2), de organisatie van een volksraadpleging (3) en de verzoeken tot volksraadpleging en de deelnemingsvoorwaarden (4).<sup>(10)</sup>

#### 1. De aangelegenheden die al dan niet het voorwerp kunnen uitmaken van een volksraadpleging

5.1. Artikel 39bis van de Grondwet maakt het mogelijk dat gewestelijke volksraadplegingen worden gehouden over “de uitsluitend aan de gewestelijke organen opgedragen aangelegenheden”, met uitsluiting van de aangelegenheden “die betrekking hebben op de financiën of op de begroting of de aangelegenheden die met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen worden geregeld”.

Uit de toelichting bij het voorstel “tot invoeging van een artikel 39bis in de Grondwet” blijkt tevens dat bij bijzondere ordonnantie kan worden besloten bepaalde gewestelijke aangelegenheden uit te sluiten van de aangelegenheden waarover krachtens artikel 39bis van de Grondwet een volksraadpleging kan worden gehouden.<sup>(11)</sup>

5.2. In artikel 3, § 1, van het voorstel A-48, artikel 3, eerste lid, van het voorstel A-116, artikel 3, § 1, van het voorstel A-363 en artikel 4, § 1, van het voorstel A-704 worden de aangelegenheden bepaald die al dan niet het voorwerp kunnen uitmaken van een volksraadpleging.

(8) Overeenkomstig artikel 39bis, tweede lid, van de Grondwet worden voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement bij een bijzondere meerderheidswet in bijkomende meerderheidsvereisten voorzien, naast die vermeld in die grondwetsbepaling, namelijk dat de regeling moet worden aangenomen met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het Parlement aanwezig is. Ter uitvoering hiervan wordt in artikel 28, zesde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 “met betrekking tot de Brusselse Instellingen” bepaald dat de in artikel 39bis van de Grondwet bedoelde ordonnantie bijkomend wordt aangenomen “met een volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen in elke taalgroep”.

(9) *Parl. St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2966/001, 4.

(10) Zie eerder adv.RvS 56.969/AV/2-56.970/AV/2-56.988/AV/2 van 10 maart 2015 over een voorstel van bijzonder decreet “visant à instituer la consultation populaire régionale”, *Parl. St.* W.Parl. 2014-15, nr. 83/2, een voorstel van bijzonder decreet “mettant en œuvre l’article 39bis de la Constitution en vue d’instituer la consultation populaire au niveau régional”, *Parl. St.* W.Parl. 2014-15, nr. 79/2, en een voorstel van decreet “introduisant l’usage de la consultation populaire à l’échelon régional”, *Parl. St.* W.Parl. 2014-15, nr. 42/2. Zie ook adv.RvS 59.886/2/V van 14 september 2016 over een voorstel dat heeft geleid tot het bijzonder decreet van 19 juli 2018 “instituant la consultation populaire”, *Parl. St.* W.Parl. 2015-16, nr. 559/2.

(11) *Parl. St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2966/001, 4.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

### A. Compatibilité avec l’article 39bis de la Constitution

4. En vertu de l’article 39bis de la Constitution, le législateur régional bruxellois, intervenant à la majorité spéciale<sup>(8)</sup>, règle les modalités et l’organisation de la consultation populaire. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition qu’une large marge d’appréciation est laissée aux régions pour déterminer les modalités en la matière<sup>(9)</sup>.

Dans ce cadre, le Conseil d’État examine ci-après les dispositions des propositions soumises pour avis qui concernent les matières pouvant ou non faire l’objet d’une consultation populaire (1), l’initiative d’organiser une consultation populaire (2), l’organisation d’une consultation populaire (3) ainsi que les demandes de consultation populaire et les conditions de participation (4)<sup>(10)</sup>.

#### 1. Les matières pouvant ou non faire l’objet d’une consultation populaire

5.1. L’article 39bis de la Constitution permet la tenue de consultations populaires régionales sur «les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux», à l’exception des matières «relatives aux finances ou au budget ou des matières qui sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés».

Il ressort par ailleurs des développements de la proposition «d’insertion d’un article 39bis dans la Constitution» qu’il peut être décidé par ordonnance spéciale d’exclure certaines matières régionales des matières qui, en vertu de l’article 39bis de la Constitution, peuvent faire l’objet d’une consultation populaire<sup>(11)</sup>.

5.2. L’article 3, § 1<sup>er</sup>, de la proposition A-48, l’article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition A-116, l’article 3, § 1<sup>er</sup>, de la proposition A-363 et l’article 4, § 1<sup>er</sup>, de la proposition A-704 déterminent les matières pouvant ou non faire l’objet d’une consultation populaire.

(8) Conformément à l’article 39bis, alinéa 2, de la Constitution, une loi, adoptée à une majorité spéciale, prévoit des conditions de majorité supplémentaires en ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, outre celles mentionnées dans cette disposition constitutionnelle, à savoir que le régime soit adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à la condition que la majorité des membres du Parlement se trouve réunie. En exécution de ce qui précède, l’article 28, alinéa 6, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 «relative aux Institutions bruxelloises» prévoit que l’ordonnance visée à l’article 39bis de la Constitution est en outre adoptée «à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique».

(9) *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2966/001, p. 4.

(10) Voir précédemment l’avis C.E. 56.969/AG/2-56.970/AG/2-56.988/AG/2 du 10 mars 2015 sur une proposition de décret spécial «visant à instituer la consultation populaire régionale», *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-15, n° 83/2, une proposition de décret spécial «mettant en œuvre l’article 39bis de la Constitution en vue d’instituer la consultation populaire au niveau régional», *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-15, n° 79/2, et une proposition de décret «introduisant l’usage de la consultation populaire à l’échelon régional», *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-15, n° 42/2. Voir aussi l’avis C.E. 59.886/2/V du 14 septembre 2016 sur une proposition devenue le décret spécial du 19 juillet 2018 «instituant la consultation populaire», *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-16, n° 559/2.

(11) *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2966/001, p. 4.



Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

5.3. Artikel 39*bis* van de Grondwet laat het houden van een volksraadpleging slechts toe “over de uitsluitend aan de gewestelijke organen opgedragen aangelegenheden”. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de grondwetgever de bedoeling had om de volksraadpleging enkel mogelijk te maken voor gewestelijke aangelegenheden; dat is onder meer de draagwijdte van het woord “uitsluitend” in die grondwetsbepaling. In de toelichting bij het voorstel tot invoeging van een artikel 39*bis* in de Grondwet werd verduidelijkt dat “[d]eze woorden [...] zo begrepen [dienen] te worden dat ze geen betrekking hebben op aangelegenheden die de Grondwet aanmerkt als federale, gemeenschaps-, agglomeratie-, of provincieaangelegenheden. Wordt bijgevolg duidelijk uitgesloten, elke volksraadpleging, zelfs impliciet, over de bevoegdheidsverdeling. De mogelijkheid tot het organiseren van een volksraadpleging wordt ook uitgesloten over de bevoegdheden die door de gewesten of hun organen uitgeoefend worden op basis van of krachtens de artikelen 135*bis*, 138, 163 of 166 van de Grondwet.”<sup>(12)</sup>

5.4. Luidens artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorstel A-704 mag een volksraadpleging enkel het voorwerp uitmaken van een bevoegdheid die uitsluitend aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd toegekend. Ofschoon die formulering niet volledig overeenstemt met die in artikel 39*bis* van de Grondwet, blijkt uit de toelichting bij het voorstel dat het de bedoeling is de in die grondwetsbepaling vervatte beperking in herinnering te brengen.<sup>(13)</sup> Onverminderd opmerking 5.6 kan die bepaling dan ook worden aanvaard.<sup>(14)</sup>

Hetzelfde geldt voor artikel 3, eerste lid, van het voorstel A-116, naar luid waarvan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement een raadpleging van de inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest organiseert “over uitsluitend gewestelijke aangelegenheden”.

5.5. In artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorstel A-48 wordt gewag gemaakt van “de gewestelijke aangelegenheden als bedoeld in artikel 6” van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “tot hervorming der instellingen”. Uit de toelichting bij dat voorstel blijkt dat deze bepaling beoogt de in artikel 39*bis* van de Grondwet vervatte beperking in herinnering te brengen,<sup>(15)</sup> zodat ze kan worden aanvaard.

Hetzelfde geldt voor artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorstel A-363, naar luid waarvan de volksraadpleging uitsluitend de gewestelijke aangelegenheden betreft, bedoeld in artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Er moet evenwel worden op gewezen dat door enkel te verwijzen naar de gewestelijke aangelegenheden “als bedoeld in artikel 6” van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, andere gewestelijke aangelegenheden, die niet worden vermeld in die bijzondere wetsbepaling maar bijvoorbeeld in de artikelen 6*bis*, 9 en 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,<sup>(16)</sup>

(12) *Parl. St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2966/001, 5.

(13) *Parl. St.* Br.Parl. 2022-23, nr. A-704/1, 7.

(14) Al moet worden opgemerkt dat strikt genomen de formulering “een bevoegdheid die uitsluitend aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd toegekend” betekent dat een volksraadpleging uitgesloten is over aangelegenheden die ook aan de andere gewesten worden toegekend.

(15) *Parl. St.* Br.Parl. 2014-15, nr. A-118/1, 3-4.

(16) Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 heeft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dezelfde bevoegdheden als het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest. Artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is krachtens artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 van overeenkomstige toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

À ce propos, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

5.3. L'article 39*bis* de la Constitution autorise uniquement la tenue d'une consultation populaire sur «les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux». Il ressort des travaux préparatoires que l'intention du constituant était de ne permettre la consultation populaire que pour des matières régionales; c'est entre autres la portée qu'a le mot «exclusivement» dans cette disposition constitutionnelle. Les développements de la proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution précisent que «[c]es mots doivent être compris en ce sens qu'ils ne portent pas sur les matières que la Constitution considère comme des matières fédérales, communautaires, d'agglomération ou provinciales. Est donc à l'évidence exclue toute consultation populaire portant, même implicitement, sur la répartition des compétences. Sont donc également exclues de la possibilité d'organiser une consultation populaire les compétences exercées par les régions ou leurs organes sur la base ou en vertu des articles 135*bis*, 138, 163 ou 166 de la Constitution».<sup>(12)</sup>

5.4. Selon l'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition A-704, une consultation populaire ne peut porter que sur une compétence exclusivement attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale. Bien que cette formulation ne corresponde pas tout à fait à celle de l'article 39*bis* de la Constitution, il ressort des développements de la proposition que l'intention est de rappeler la limitation contenue dans cette disposition constitutionnelle<sup>(13)</sup>. Sans préjudice l'observation 5.6, cette disposition peut dès lors être admise<sup>(14)</sup>.

La même observation vaut pour l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition A-116, aux termes duquel le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale organise une consultation des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale «sur les matières exclusivement régionales».

5.5. L'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition A-48 mentionne «les matières régionales telles que visées à l'article 6» de la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles». Il ressort des développements de cette proposition que cette disposition vise à rappeler la limitation inscrite à l'article 39*bis* de la Constitution<sup>(15)</sup>, si bien qu'elle peut être admise.

Il en va de même pour l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition A-363, aux termes duquel la consultation populaire porte exclusivement sur les matières régionales visées à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il convient toutefois d'observer que le fait de renvoyer uniquement aux matières régionales «visées à l'article 6» de la loi spéciale du 8 août 1980 implique que d'autres matières régionales, qui ne sont pas mentionnées dans cette disposition de loi spéciale mais bien, par exemple, dans les articles 6*bis*, 9 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980<sup>(16)</sup>, ne

(12) *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2966/001, p. 5.

(13) *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2022-23, n° A-704/1, p. 7.

(14) Bien qu'il y ait lieu d'observer que, strictement parlant, la formulation «une compétence exclusivement attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale» signifie qu'une consultation populaire sur des matières attribuées également aux autres régions est exclue.

(15) *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2014-15, n° A-118/1, pp. 3-4.

(16) Conformément à l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, la Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande. En vertu de l'article 40, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 est applicable, moyennant les adaptations nécessaires, à la Région de Bruxelles-Capitale.

niet het voorwerp kunnen uitmaken van een gewestelijke volksraadpleging. Ofschoon artikel 39*bis* van de Grondwet toelaat om bijkomende aangelegenheden uit te sluiten van een volksraadpleging (opmerking 5.7.1), lijkt dit niet de bedoeling te zijn van de indieners van de voorstellen A-48 en A-363 en beogen zij wel degelijk alle gewestelijke aangelegenheden. Bijgevoegd zou op meer algemene wijze moeten worden verwezen naar de uitsluitend aan de gewestelijke organen opgedragen aangelegenheden.

5.6. In zoverre artikel 3, § 1, tweede lid, 3° en 4°, van het voorstel A-48, artikel 3, § 1, tweede lid, punten 3 en 4, van het voorstel A-363 en artikel 4, § 1, tweede lid, 3° en 4°, van het voorstel A-704 de beperkingen om een volksraadpleging te houden hernemen die reeds zijn vervat in artikel 39*bis*, eerste lid, van de Grondwet, moeten die bepalingen dat grondwetsartikel als dusdanig vermelden.

Daarbij komt nog dat door gewag te maken van aangelegenheden die een tweederdemeerderheid en een volstrekte meerderheid vereisen van de stemmen in elke taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, de uitsluiting in artikel 3, § 1, tweede lid, 3°, van het voorstel A-48, artikel 3, § 1, tweede lid, punt 3, van het voorstel A-363 en artikel 4, § 1, tweede lid, 3°, van het voorstel A-704 beperkter is dan die in artikel 39*bis*, eerste lid, van de Grondwet, dat het enkel heeft over de aangelegenheden die met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen worden geregeld. Allicht wordt met de toevoeging van het vereiste van een volstrekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep beoogd aansluiting te zoeken bij artikel 28, derde en vijfde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 “met betrekking tot de Brusselse Instellingen”. In zoverre evenwel de voorgestelde regelingen impliceren dat wel een volksraadpleging zou kunnen worden gehouden over aangelegenheden die met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen moeten worden aangenomen zonder dat een meerderheid in elke taalgroep is vereist,<sup>(17)</sup> zijn ze evenwel niet bestaansbaar met artikel 39*bis* van de Grondwet.

Voor zover de uitsluitingen waarin artikel 3, § 1, tweede lid, 3° en 4°, van het voorstel A-48, artikel 3, § 1, tweede lid, punten 3 en 4, van het voorstel A-363 en artikel 4, § 1, tweede lid, 3° en 4°, van het voorstel A-704 voorzien worden behouden,<sup>(18)</sup> zouden die bepalingen als volgt kunnen luiden:

“Overeenkomstig artikel 39*bis* van de Grondwet kan enkel over de uitsluitend aan de gewestelijke organen opgedragen aangelegenheden een volksraadpleging worden gehouden, met uitsluiting van:

1° aangelegenheden die betrekking hebben op de financiën of op de begroting;

2° aangelegenheden die met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen worden geregeld.”

De bijkomende uitsluitingen waarin die voorstellen voorzien kunnen dan in een afzonderlijk lid worden ondergebracht.

(17) Dat is met name het geval voor ordonnanties die als gevolg hebben dat voor de gemeenteraadsverkiezingen de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling der stemmen vermindert: zie artikel 6, § 1, eerste lid, VIII, 4°, eerste lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 35, § 3, van diezelfde bijzondere wet.

(18) Ze kunnen evengoed worden weggelaten. Dat geldt overigens ook voor de vermelding in het eerste lid van die bepalingen dat de volksraadpleging betrekking moet hebben op gewestelijke aangelegenheden, vermits dat vereiste reeds uit artikel 39*bis* van de Grondwet voortvloeit. De ordonnantiegever zou zich er dan ook toe kunnen beperken de bijkomende aangelegenheden te vermelden die worden uitgesloten van de volksraadpleging “onverminderd artikel 39*bis* van de Grondwet”.

peuvent pas faire l’objet d’une consultation populaire régionale. Bien que l’article 39*bis* de la Constitution autorise d’exclure d’autres matières d’une consultation populaire (observation 5.7.1), telle ne semble pas être l’intention des auteurs des propositions A-48 et A-363, qui visent bel et bien toutes les matières régionales. Il faudrait par conséquent faire référence d’une manière plus générale aux matières exclusivement attribuées aux organes régionaux.

5.6. Dans la mesure où l’article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3° et 4°, de la proposition A-48, l’article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, points 3 et 4, de la proposition A-363 et l’article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3° et 4°, de la proposition A-704 reproduisent les limitations quant à l’organisation d’une consultation populaire qui figurent déjà à l’article 39*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, ces dispositions doivent mentionner cet article constitutionnel en tant que tel.

En outre, dès lors que l’on mentionne des matières qui requièrent une majorité des deux tiers et la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l’exclusion prévue à l’article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3°, de la proposition A-48, à l’article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, point 3, de la proposition A-363 et à l’article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3°, de la proposition A-704 est plus limitée que celle prévue à l’article 39*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, qui mentionne uniquement les matières qui sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés. L’ajout de l’exigence de la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique vise sans doute à s’aligner sur l’article 28, alinéas 3 et 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 «relative aux Institutions bruxelloises». Dans la mesure toutefois où les réglementations proposées impliquent qu’il serait effectivement possible d’organiser une consultation populaire sur des matières qui doivent être adoptées à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés sans qu’une majorité dans chaque groupe linguistique soit nécessaire<sup>(17)</sup>, elles ne sont cependant pas compatibles avec l’article 39*bis* de la Constitution.

Pour autant que les exclusions prévues par l’article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3° et 4°, de la proposition A-48, l’article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, points 3 et 4, de la proposition A-363 et l’article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3° et 4°, de la proposition A-704 soient maintenues<sup>(18)</sup>, ces dispositions pourraient s’énoncer comme suit:

«Conformément à l’article 39*bis* de la Constitution, une consultation populaire ne peut être tenue que sur des matières exclusivement attribuées aux organes régionaux, à l’exclusion:

1° des matières relatives aux finances ou au budget;

2° des matières qui sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés.»

Les autres exclusions prévues par ces propositions peuvent alors figurer dans un alinéa distinct.

(17) Tel est le cas notamment des ordonnances ayant pour effet de diminuer la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix dans le cadre des élections communales: voir l’article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, VIII, 4°, alinéa 1<sup>er</sup>, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l’article 35, § 3, de la même loi spéciale.

(18) Elles peuvent tout aussi bien être omises. Cela vaut d’ailleurs aussi pour la mention, à l’alinéa 1<sup>er</sup> de ces dispositions, selon laquelle la consultation populaire doit porter sur des matières régionales, puisque cette exigence découle déjà de l’article 39*bis* de la Constitution. Le législateur ordonnancier pourrait donc se contenter de mentionner les matières supplémentaires qui sont exclues de la consultation populaire «sans préjudice de l’article 39*bis* de la Constitution».



5.7.1. Artikel 39bis van de Grondwet laat toe dat bij bijzondere ordonnantie bijkomende aangelegenheden worden uitgesloten van een volksraadpleging. Artikel 3, § 1, tweede lid, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, en 5<sup>o</sup>, van het voorstel A-48, artikel 3, § 1, tweede lid, punten 1, 2, 5 en 6, van het voorstel A-363 en artikel 4, § 1, tweede lid, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup> en 6<sup>o</sup>, van het voorstel A-704 bevatten dergelijke uitsluitingsgronden.

Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, kunnen die bepalingen worden aanvaard.

5.7.2. Artikel 3, § 1, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van het voorstel A-48 en artikel 4, § 1, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van het voorstel A-704 sluiten een kwestie (lees: een vraag) uit “die tot doel of tot gevolg heeft af te wijken van de internationale en supranationale verplichtingen van België”. Gelet op de bijzondere draagwijdte van het begrip “afwijken” in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (zie met name artikel 15 van dat verdrag), moet in de voorgestelde bepalingen worden verwezen naar een schending (“violation”) in plaats van naar een afwijking (“dérogação”).

5.7.3. Artikel 3, § 1, tweede lid, punt 2, van het voorstel A-363 voorziet in de uitsluiting van een kwestie (lees: een vraag) “betreffende de internationale en supranationale verplichtingen van België”. Uit de toelichting bij dit voorstel kan worden opgemaakt dat hiermee wordt beoogd elementen uit te sluiten die grondwettelijk niet toegelaten zijn.<sup>(19)</sup>

In de parlementaire voorbereiding van wat artikel 39bis van de Grondwet is geworden wordt inderdaad gewag gemaakt van “een verbod tot het houden van een volksraadpleging waarvan de formulering van de vraagstelling of waarvan één van de voorgestelde antwoorden, zonder toelaatbare rechtvaardiging, zou leiden tot het in vraag stellen, het betwisten, het minimaliseren, het wijzigen van de draagwijdte of de interpretatie van [...] de internationale en supranationale verplichtingen van België”.<sup>(20)</sup> De voorgestelde regeling heeft evenwel een ruimere draagwijdte, vermits een vraag die betrekking heeft op de internationale of supranationale verplichtingen van België wordt uitgesloten. Het volstaat derhalve dat een vraag louter verband houdt met dergelijke verplichtingen. Dit zou betekenen dat een vraag is uitgesloten over de wijze waarop het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest die internationale of supranationale verplichtingen naleeft, of internationale rechtsbepalingen omzet in de interne rechtsorde. Ofschoon, zoals vermeld, dergelijke bijkomende uitsluitingen toegelaten zijn, lijkt dit niet de bedoeling van de indieners van het voorstel A-363.

Bijgevolg zou artikel 3, § 1, tweede lid, punt 2, van het voorstel A-363 moeten worden herzien om enkel vragen uit te sluiten die tot de schending van een internationale of supranationale verplichting van België kunnen leiden.

5.7.4. Artikel 4, § 1, tweede lid, 6<sup>o</sup>, van het voorstel A-704 sluit een kwestie (lees: een vraag) uit “waarover al gestemd is in het kader van een ontwerp of een voorstel van ordonnantie tijdens de huidige zittingsperiode”. Volgens de toelichting bij dat voorstel is het “redelijk om geen volksraadpleging te organiseren over een thema waarover al is gesproken en gestemd in het kader van een wetgevende tekst, ongeacht of het initiatief uitgaat van de regering (ontwerp van ordonnantie) of van het Parlement (voorstel van ordonnantie), om verwarring of een conflict van legitimiteit tussen burgers en hun vertegenwoordigers te voorkomen”.<sup>(21)</sup>

Deze bepaling is evenwel onvoldoende nauwkeurig gesteld om op een voorspelbare en rechtszekere wijze te kunnen worden toegepast. Ofschoon eruit kan worden opgemaakt dat de voorgestelde vraag moet

5.7.1. L'article 39bis de la Constitution permet d'exclure d'autres matières d'une consultation populaire par ordonnance spéciale. L'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, et 5<sup>o</sup>, de la proposition A-48, l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, points 1, 2, 5 et 6, de la proposition A-363 et l'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup>, de la proposition A-704 contiennent de tels motifs d'exclusion.

Sous réserve des observations qui suivent, ces dispositions peuvent être admises.

5.7.2. L'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la proposition A-48 et l'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la proposition A-704 excluent une question «ayant pour objet ou pour effet de déroger aux obligations internationales et supranationales de la Belgique». Eu égard à la portée particulière de la notion de «déroger» dans la Convention européenne des droits de l'homme (voir notamment l'article 15 de cette convention), les dispositions proposées doivent viser une «violation» («schending») plutôt qu'une «dérogação» («afwijking»).

5.7.3. L'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, point 2, de la proposition A-363 prévoit l'exclusion d'une question «ayant trait aux obligations internationales et supranationales de la Belgique». Il se déduit des développements de cette proposition que l'on entend ainsi exclure des éléments que la Constitution n'autorise pas<sup>(19)</sup>.

Les travaux préparatoires de ce qui est devenu l'article 39bis de la Constitution mentionnent effectivement «[une interdiction de] toute consultation populaire dont la formulation de la question ou dont une des réponses proposées conduirait, sans justification admissible, à remettre en cause, à contester, à minimiser, à modifier l'étendue ou l'interprétation [...] des obligations internationales ou supranationales de la Belgique»<sup>(20)</sup>. La réglementation proposée a toutefois une portée plus large, dès lors que les questions ayant trait aux obligations internationales ou supranationales de la Belgique sont exclues. Il suffit par conséquent qu'une question soit simplement liée à de telles obligations. Dès lors, une question sur la manière dont la Région de Bruxelles-Capitale respecte ces obligations internationales ou supranationales, ou dont elle transpose dans l'ordre juridique interne des obligations de droit international, est exclue. Bien que, comme mentionné, de telles exclusions supplémentaires soient autorisées, telle ne semble pas être l'intention des auteurs de la proposition A-363.

En conséquence, il y aurait lieu de revoir l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, point 2, de la proposition A-363 afin d'exclure uniquement les questions susceptibles de conduire à la violation d'une obligation internationale ou supranationale de la Belgique.

5.7.4. L'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 6<sup>o</sup>, de la proposition A-704 exclut une question «ayant déjà fait l'objet d'un vote dans le cadre d'un projet ou d'une proposition d'ordonnance lors de la législature en cours». Selon les développements de cette proposition, il est «raisonnable de ne pas organiser de consultation populaire sur une thématique qui a déjà fait l'objet d'une délibération et d'un vote dans le cadre d'un texte législatif, qu'il soit d'initiative gouvernementale (projet d'ordonnance) ou parlementaire (proposition d'ordonnance), afin d'éviter une confusion ou un conflit de légitimité entre les citoyens et leur[s] représentants»<sup>(21)</sup>.

Cette disposition n'est toutefois pas suffisamment précise pour pouvoir être appliquée d'une manière prévisible et garantissant la sécurité juridique. Bien qu'il se déduise que la question proposée doit être

(19) *Parl. St. Br. Parl.* 2020-21, nr. A-363/1, 6.

(20) *Parl. St. Kamer* 2012-13, nr. 53-2966/001, 6.

(21) *Parl. St. Br. Parl.* 2022-23, nr. A-704/1, 8.

(19) *Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap.*, 2020-21, n° A-363/1, p. 6.

(20) *Doc. parl., Chambre*, 2012-13, n° 53-2966/001, p. 6.

(21) *Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap.*, 2022-23, n° A-704/1, p. 8.

worden vergeleken met een aangelegenheid in een ontwerp of voorstel van ordonnantie, is het niet duidelijk wat wordt bedoeld met “een kwestie waarover al gestemd is”: gaat het om een vraag omtrent een identieke of vergelijkbare regeling als die bepaald in een ontwerp of voorstel van ordonnantie waarover al is gestemd of geldt deze uitsluitingsgrond ook voor een vraag over een weliswaar andere regeling die evenwel, in zekere mate, dezelfde aangelegenheid betreft als die in een ontwerp of voorstel van ordonnantie waarover al is gestemd? Voorts rijst de vraag of enkel de stemming in de plenaire vergadering van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wordt bedoeld,<sup>(22)</sup> of ook een stemming in een van zijn commissies.

Bijgevolg zou de tekst van artikel 4, § 1, tweede lid, 6°, van het voorstel A-704 moeten worden aangepast zodat duidelijker wordt wat met die uitsluitingsgrond wordt bedoeld.

## 2. Het initiatief voor het organiseren van een volksraadpleging

6.1. De voor advies voorgelegde voorstellen van bijzondere ordonnantie bevatten allen bepalingen met betrekking tot het initiatief om een volksraadpleging te organiseren. Zo bepaalt artikel 2 van het voorstel A-48 dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement kan beslissen een volksraadpleging te organiseren op verzoek van (1°) ten minste vijftienduizend inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, afkomstig uit minstens zes gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en met de steun van ten minste duizend inwoners in elk van die gemeenten, (2°) een derde van de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, en (3°) van de regering. Luidens artikel 3, eerste lid, van het voorstel A-116 organiseert het Brussels Hoofdstedelijk Parlement een volksraadpleging op verzoek van ten minste tienduizend inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, uit ten minste drie gemeenten van dat gewest, of op verzoek van ten minste een vierde van de leden van het Parlement. Uit de artikelen 6 tot 8 van het voorstel A-363 vloeit voort dat een verzoek tot volksraadpleging kan worden ingediend door ten minste duizend inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement of door de regering. Luidens artikel 10 van dat voorstel beslist een permanente burgerraad of die verzoeken worden omgezet in een voorstel tot organisatie van een volksraadpleging, waarover het Parlement overeenkomstig artikel 12, § 1, van het voorstel binnen dertig dagen beslist. In artikel 2 van het voorstel A-704 wordt bepaald dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement een volksraadpleging kan organiseren op verzoek van ten minste vijftienduizend inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, of op initiatief van ten minste de gewone meerderheid van de leden. Luidens artikel 7 van hetzelfde voorstel beslist het Parlement binnen zestig dagen over het verzoek tot volksraadpleging, door het goed te keuren, de voorgestelde vraag te herformuleren of het verzoek af te wijzen.

6.2. Aangezien artikel 39bis van de Grondwet de ordonnantiegever de bevoegdheid verleent om bij bijzondere meerderheid “de nadere regels” te bepalen van de volksraadpleging, en aangezien deze daarbij over een ruime appreciatiemarge beschikt, doen deze bepalingen met betrekking tot het initiatief en de beslissing om over te gaan tot een volksraadpleging in beginsel geen principiële bezwaren rijzen.

6.3.1. Er moet evenwel een voorbehoud worden gemaakt omtrent het voorstel A-363, in zoverre uit de artikelen 2 en 10 van dat voorstel voortvloeit dat de permanente burgerraad beslist om al dan niet een verzoek tot organisatie van een volksraadpleging om te zetten in een voorstel, waarover het Parlement vervolgens beslist. De voorgestelde regeling houdt derhalve in dat de permanente burgerraad over een

(22) En indien enkel de stemming in de plenaire vergadering wordt bedoeld, gaat het dan enkel over de stemming inzake het aannemen of verwerpen van een voorstel of ontwerp van ordonnantie, of ook over de stemming inzake de inoverwegingneming van een voorstel overeenkomstig artikel 88, punt 6, van het reglement van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement?

comparée à une matière dans un projet ou une proposition d'ordonnance, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il faut entendre par «une question ayant déjà fait l'objet d'un vote»: s'agit-il d'une question relative à un régime identique ou comparable à celui prévu dans un projet et ou une proposition d'ordonnance ayant déjà fait l'objet d'un vote, ou ce motif d'exclusion s'applique-t-il également à une question relative à un autre régime, certes, mais qui concerne toutefois, dans une certaine mesure, la même matière que celle abordée dans un projet ou une proposition d'ordonnance ayant déjà fait l'objet d'un vote? Par ailleurs, la question se pose de savoir si seul le vote en séance plénière du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est visé<sup>(22)</sup>, ou également un vote au sein d'une de ses commissions.

Il y aurait lieu, par conséquent, d'adapter le texte de l'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 6°, de la proposition A-704 afin de faire apparaître plus clairement ce que l'on vise par ce motif d'exclusion.

## 2. L'initiative d'organiser une consultation populaire

6.1. Les propositions d'ordonnance spéciale soumises pour avis comportent toutes des dispositions relatives à l'initiative d'organiser une consultation populaire. Ainsi, l'article 2 de la proposition A-48 prévoit que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut décider d'organiser une consultation populaire à la demande (1°) d'au moins quinze mille habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, provenant d'au moins six communes de la Région de Bruxelles-Capitale et ayant recueilli dans chacune d'elles le soutien d'au moins mille habitants, (2°) d'un tiers des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et (3°) du gouvernement. Aux termes de l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition A-116, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale organise une consultation populaire à la demande d'au moins dix mille habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, provenant d'au moins trois communes de cette région, ou à la demande d'au moins un quart des membres du Parlement. Il résulte des articles 6 à 8 de la proposition A-363 qu'une demande de consultation populaire peut être introduite par au moins mille habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par le gouvernement. Aux termes de l'article 10 de cette proposition, un conseil citoyen permanent décide s'il y a lieu de transformer ces demandes en une proposition d'organisation d'une consultation populaire, sur laquelle le Parlement statue dans les trente jours conformément à l'article 12, § 1<sup>er</sup>, de la proposition. L'article 2 de la proposition A-704 dispose que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut organiser une consultation populaire à la demande d'au moins quinze mille habitants de la Région de Bruxelles-Capitale ou à l'initiative d'au moins la majorité simple de ses membres. Selon l'article 7 de la même proposition, le Parlement prend une décision, dans les soixante jours, sur la demande de consultation populaire, en l'approuvant, en reformulant la question posée ou en refusant la demande.

6.2. Étant donné que l'article 39bis de la Constitution attribue au législateur ordonnancier la compétence de régler «les modalités» de la consultation populaire à la majorité spéciale et que celui-ci dispose dans ce cadre d'une marge d'appréciation étendue, ces dispositions relatives à l'initiative et à la décision de procéder à une consultation populaire ne soulèvent en principe pas d'objections de principe.

6.3.1. Une réserve doit toutefois être émise concernant la proposition A-363, dans la mesure où il découle des articles 2 et 10 de ladite proposition que le conseil citoyen permanent décide de transformer ou pas une demande d'organisation d'une consultation populaire en une proposition sur laquelle le Parlement statuera ensuite. Le dispositif proposé implique donc que le conseil citoyen permanent dispose d'un droit de veto

(22) Et si seul le vote en séance plénière est visé, s'agit-il alors du vote concernant l'adoption ou le rejet d'une proposition ou d'un projet d'ordonnance, ou également du vote concernant la prise en considération d'une proposition conformément à l'article 88, point 6, du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale?

vetorecht beschikt over de organisatie van een volksraadpleging en hij een verzoek van duizend inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement of van de regering kan tegenhouden. Bovendien beslist het Brussels Hoofdstedelijk Parlement overeenkomstig artikel 12 van het voorstel A-363 weliswaar over de organisatie van de volksraadpleging, maar het lijkt daarbij niet over de mogelijkheid te beschikken om het door de permanente burgerraad geformuleerde voorstel, dat onder meer de vraagstelling bevat, te wijzigen. Het kan dat voorstel enkel goed- of afkeuren.

6.3.2. In de adviezen 68.041/AV van 29 december 2020<sup>(23)</sup> en 71.651/AV van 15 juli 2022<sup>(24)</sup> heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving geoordeeld dat een regeling die in een burgervergadering en een burgerraad bij het Waals Parlement voorzag, en een regeling die in gemengde commissies en burgerpanels bij de Kamer van volksvertegenwoordigers voorzag, bestaanbaar waren met artikel 33 van de Grondwet omdat ze geen beslissingsmacht overdroegen aan de op te richten organen.

Zo heeft de Raad in het laatstvermelde advies het volgende opgemerkt.

“Noch de gemengde commissies, noch de burgerpanels hebben immers echte beslissingsmacht; die instanties mogen immers alleen “aanbevelingen formuleren”. Voorts wordt bij geen enkele bepaling van het ontwerp ten aanzien van de Kamer van volksvertegenwoordigers een verplichting in het leven geroepen om de aanbevelingen van de gemengde commissies en de burgerpanels in overweging te nemen; de Kamer is dus niet verplicht om daarover een debat te houden. Ten slotte wordt in artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp, bepaald dat de Kamer van volksvertegenwoordigers op eigen initiatief voor een bepaald onderwerp een gemengde commissie kan samenstellen: het gaat derhalve louter om een mogelijkheid, niet om een verplichting. Daarbij komt nog dat uit artikel 4, § 3, van het voorontwerp voortvloeit dat de Kamer de gevallen bepaalt waarin, naast die vermeld in die paragraaf, de gemengde commissies ophouden te bestaan.

In het licht van deze gegevens is de afdeling Wetgeving van oordeel dat de gemengde commissies en burgerpanels tot de oprichting waarvan voorliggend voorontwerp strekt geen nieuwe “wijze”, in de zin van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, vormen om “machten” uit te oefenen; het voorontwerp kan bijgevolg aangenomen worden zonder een voorafgaande herziening van de Grondwet.”<sup>(25)</sup>

6.3.3. In het voorstel A-363 heeft de permanente burgerraad wel degelijk een beslissingsmacht, vermits hij beslist om al dan niet een verzoek tot organisatie van een volksraadpleging om te zetten in een voorstel. Zonder een positieve beslissing van de permanente burgerraad kan de volksraadpleging derhalve niet plaatsvinden. Bovendien kan, wanneer het Brussels Hoofdstedelijk Parlement instemt met het voorstel van de permanente burgerraad om een volksraadpleging te organiseren, het Parlement dat voorstel niet wijzigen.

6.3.4. In dit geval evenwel vindt de permanente burgerraad, en de beslissingsbevoegdheid die er in de voorgestelde regeling aan wordt gegeven, zijn grondslag in artikel 39bis van de Grondwet.

(23) Adv.RvS 68.041/AV van 29 december 2020 over een voorstel van decreet “institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyen”, *Parl. St. W.Parl.*, 2019-20, nr. 221/2.

(24) Adv.RvS 71.651/AV van 15 juli 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 2 maart 2023 “tot bepaling van de beginselen voor de loting van natuurlijke personen voor de gemengde commissies en de burgerpanels op initiatief van de Kamer van volksvertegenwoordigers”, *Parl. St. Kamer* 2022-23, nr. 55-2944/001, 40-57.

(25) Adv.RvS 71.651/AV van 15 juli 2022, *Parl. St. Kamer* 2022-23, nr. 55-2944/001, 46, opmerking 4.3.

quant à l’organisation d’une consultation populaire et qu’il peut bloquer une demande de mille habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou du gouvernement. En outre, si le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale décide, conformément à l’article 12 de la proposition A-363, de l’organisation de la consultation populaire, il ne semble pas avoir la faculté de modifier à cet égard la proposition formulée par le conseil citoyen permanent qui comprend notamment la ou les questions posées. Il ne peut qu’approuver ou refuser cette proposition.

6.3.2. Dans ses avis 68.041/AG du 29 décembre 2020<sup>(23)</sup> et 71.651/AG du 15 juillet 2022<sup>(24)</sup>, le Conseil d’État, section de législation, a estimé qu’un dispositif prévoyant une assemblée citoyenne et un conseil citoyen au Parlement wallon et un dispositif instaurant des commissions mixtes et des panels citoyens à la Chambre des représentants se conciliaient avec l’article 33 de la Constitution du fait qu’ils ne transféraient aucun pouvoir décisionnel aux organes à créer.

Ainsi, dans l’avis cité en dernier lieu, le Conseil a relevé ce qui suit.

«En effet, ni les commissions mixtes ni les panels citoyens ne disposent d’un véritable pouvoir de décision; ces instances peuvent en effet simplement «formuler des recommandations». Par ailleurs, aucune disposition du projet ne crée d’obligation à l’égard de la Chambre des représentants de prendre en considération les recommandations faites par les commissions mixtes et les panels citoyens; elle n’est donc pas tenue d’en débattre. Enfin, l’article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de l’avant-projet dispose que la Chambre des représentants peut de sa propre initiative, sur un sujet déterminé, constituer une commission mixte: il ne s’agit dès lors que d’une possibilité, pas d’une obligation. Par ailleurs, il découle de l’article 4, § 3, de l’avant-projet que la Chambre détermine les cas dans lesquels, outre ceux mentionnés dans ce paragraphe, les commissions mixtes cessent d’exister.

Au vu de ces éléments, la section de législation estime que les commissions mixtes et les panels citoyens que l’avant-projet à l’examen entend créer ne constituent pas une nouvelle «manière», au sens de l’article 33, alinéa 2, de la Constitution, d’exercer des «pouvoirs»; l’avant-projet peut, partant, être adopté sans une révision préalable de la Constitution».<sup>(25)</sup>

6.3.3. Dans la proposition A-363, le conseil citoyen permanent a effectivement un pouvoir décisionnel, puisqu’il décide de transformer ou non une demande d’organisation d’une consultation populaire en une proposition. Sans une décision positive du conseil citoyen permanent, la consultation populaire ne peut par conséquent avoir lieu. En outre, lorsque le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale adhère à la proposition du conseil citoyen permanent d’organiser une consultation populaire, le Parlement ne peut pas modifier cette proposition.

6.3.4. Toutefois, en l’espèce, le conseil citoyen permanent, et le pouvoir décisionnel qui lui est accordé dans le dispositif proposé, trouvent leur fondement dans l’article 39bis de la Constitution.

(23) Avis C.E. 68.041/AG du 29 décembre 2020 sur une proposition de décret «institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyen», *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-20, n° 221/2.

(24) Avis C.E. 71.651/AG du 15 juillet 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 2 mars 2023 «établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l’initiative de la Chambre des représentants», *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-2944/001, pp. 40-57.

(25) Avis C.E. 71.651/AG du 15 juillet 2022, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-2944/001, p. 46, observation 4.3.

Met die grondwetsbepaling heeft de grondwetgever beoogd tegemoet te komen aan eerdere adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, die op grond van artikel 33 van de Grondwet van oordeel was dat het representatieve stelsel procedés van rechtstreekse democratie op het niveau van, onder meer, de gemeenschappen en de gewesten uitsluit.<sup>(26)</sup> In zoverre de grondwetgever met de gewestelijke volksraadpleging in een “aanvulling en herijking van het representatieve stelsel”<sup>(27)</sup> heeft willen voorzien, kan worden aangenomen dat de in artikel 39*bis*, tweede lid, van de Grondwet vervatte machtiging om bij een bijzonder meerderheids-decreet of een bijzondere meerderheidsordonnantie de nadere regels en de organisatie van de volksraadpleging te bepalen ook de mogelijkheid impliceert om aan een permanente burgerraad bij de organisatie van de volksraadpleging een beslissingsmacht te verlenen.

Die beslissingsmacht mag er wel niet toe leiden dat de volksraadpleging een bindend karakter zou krijgen. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 39*bis* van de Grondwet blijkt immers dat “een gewestelijke volksraadpleging niet bindend [mag] zijn”.<sup>(28)</sup> De in het voorstel A-363 vervatte regeling leidt er evenwel niet toe dat de volksraadpleging waarin dat voorstel voorziet een bindend karakter zou krijgen. Uit artikel 22, § 2, van dat voorstel blijkt immers dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement de resolutie waarin het resultaat van de stemming wordt omgezet, kan verwerpen. Weliswaar moet het Parlement in dat geval overeenkomstig artikel 22, § 3, van het voorstel A-363 een deliberatieve commissie (lees: een overlegcommissie) organiseren die een tegenvoorstel op de resolutie ontwerpt. Ook dat tegenvoorstel bindt het Brussels Hoofdstedelijk Parlement evenwel niet.

Het voorgaande neemt niet weg dat het meer in lijn zou zijn met het parlementaire stelsel dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kenmerkt als het Brussels Hoofdstedelijk Parlement het laatste woord zou krijgen over de organisatie van een volksraadpleging in het gewest, en het Parlement bijgevolg noch voor de beslissing om al dan niet een volksraadpleging te houden, noch voor de vraagstelling, afhankelijk zou zijn van het voorstel van de permanente burgerraad.

6.3.5. Daarbij komt nog dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 68.042/AV van 29 december 2020 het volgende heeft opgemerkt omtrent de mogelijkheid die aan een burgervergadering werd gegeven om het Waals Parlement te verzoeken om een volksraadpleging te organiseren:

“3. La proposition de décret entend pour sa part conférer un tel droit d’initiative à l’assemblée citoyenne», dont la création est proposée par la proposition de décret susmentionnée. Aux termes de cette dernière proposition, cette instance comprendrait 30 membres. Ce droit d’initiative nécessiterait le vote favorable de «la majorité simple des membres de l’assemblée citoyenne», soit de 16 habitants de la Région (art. 3 de la proposition de décret spécial, à l’examen).

4. De la sorte, et à supposer les deux propositions de décret, ordinaire et spécial, adoptées, le droit de demander l’organisation d’une consultation populaire régionale, lorsqu’il repose sur une initiative citoyenne, serait susceptible de se déployer sous deux formes différentes, à savoir soit par la réunion de 60 000 signatures et en obéissant aux conditions supplémentaires fixées par le second alinéa de l’article 2 du décret spécial du 19 juillet 2018, soit par le vote en ce sens par la majorité simple des membres de l’assemblée citoyenne.

5. Un même habitant de la Région wallonne voit donc sa capacité d’initier une demande consultation populaire significativement

(26) Zie o.m. adv.RvS 33.789/AV-33.791/AV van 30 oktober 2002 over een voorstel van decreet “houdende de inrichting van een Vlaamse volksraadpleging” en een voorstel van decreet “houdende instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek”, *Parl. St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 1131/3, 6-9.

(27) *Ibidem*, 9.

(28) *Parl. St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2966/001, 3.

Par cette disposition constitutionnelle, le constituant a entendu répondre à une jurisprudence antérieure du Conseil d’État, section de législation, qui a estimé sur la base de l’article 33 de la Constitution que le système représentatif exclut des procédés de démocratie directe à l’échelon des communautés et des régions notamment<sup>(26)</sup>. Dans la mesure où par la consultation populaire régionale, le constituant a souhaité instaurer un «développement et une mutation du système représentatif»<sup>(27)</sup>, on peut admettre que l’habilitation contenue à l’article 39*bis*, alinéa 2, de la Constitution, à régler les modalités et l’organisation de la consultation populaire par un décret à la majorité spéciale ou une ordonnance à la majorité spéciale implique également la possibilité d’investir un conseil citoyen permanent d’un pouvoir décisionnel dans l’organisation d’une consultation populaire.

Ce pouvoir de décision ne peut toutefois pas donner à la consultation populaire un caractère contraignant. En effet, il ressort des travaux préparatoires de l’article 39*bis* de la Constitution qu’«une consultation populaire régionale ne peut avoir d’effet décisive»<sup>(28)</sup>. Le dispositif inscrit dans la proposition A-363 ne donne cependant pas un effet contraignant à la consultation populaire prévue dans ladite proposition. En effet, il ressort de l’article 22, § 2, de celle-ci que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut rejeter la résolution qui résulte de la conversion du résultat du scrutin. Il est vrai que dans ce cas, le Parlement doit organiser, conformément à l’article 22, § 3, de la proposition A-363, une commission délibérative qui élabore une contre-proposition à la résolution. Cette contre-proposition ne lie cependant pas non plus le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ce qui précède n’enlève rien au fait qu’il serait plus conforme au système parlementaire qui caractérise la Région de Bruxelles-Capitale que son Parlement ait le dernier mot sur l’organisation d’une consultation populaire dans la région et que, par conséquent, ledit Parlement ne dépende pas de la proposition du conseil citoyen permanent, ni pour la décision de tenir ou non une consultation populaire, ni pour la ou les questions.

6.3.5. À cela s’ajoute que, dans son avis 68.042/AG du 29 décembre 2020, le Conseil d’État, section de législation, a relevé ce qui suit concernant la possibilité offerte à l’assemblée citoyenne de demander au Parlement wallon d’organiser une consultation populaire:

«3. La proposition de décret entend pour sa part conférer un tel droit d’initiative à l’assemblée citoyenne», dont la création est proposée par la proposition de décret susmentionnée. Aux termes de cette dernière proposition, cette instance comprendrait 30 membres. Ce droit d’initiative nécessiterait le vote favorable de «la majorité simple des membres de l’assemblée citoyenne», soit de 16 habitants de la Région (art. 3 de la proposition de décret spécial, à l’examen).

4. De la sorte, et à supposer les deux propositions de décret, ordinaire et spécial, adoptées, le droit de demander l’organisation d’une consultation populaire régionale, lorsqu’il repose sur une initiative citoyenne, serait susceptible de se déployer sous deux formes différentes, à savoir soit par la réunion de 60 000 signatures et en obéissant aux conditions supplémentaires fixées par le second alinéa de l’article 2 du décret spécial du 19 juillet 2018, soit par le vote en ce sens par la majorité simple des membres de l’assemblée citoyenne.

5. Un même habitant de la Région wallonne voit donc sa capacité d’initier une demande consultation populaire significativement

(26) Voir notamment l’avis C.E. 33.789/AG-33.791/AG du 30 octobre 2002 sur une proposition de décret «houdende de inrichting van een Vlaamse volksraadpleging» et sur une proposition de décret «houdende instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek», *Doc. parl.*, Parl. fl., 2001-02, n° 1131/3, pp. 6-9.

(27) *Ibidem*, 9.

(28) *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2966/001, p. 3.



différer selon qu'il fait ou non partie de cette assemblée. Celle-ci disposant d'une composition entièrement tirée au sort, c'est l'aléa qui détermine s'il fait partie des – très rares – habitants de la Région à être autorisés à prendre part aux délibérations de cette assemblée de 30 personnes ou s'il fait partie des autres habitants de la Région, considérablement plus nombreux, qui n'y sont pas admis.

6. Certes, si le législateur wallon a, en légiférant dans le domaine de l'article 39bis de la Constitution, une «large marge d'appréciation», il n'est toutefois pas affranchi des exigences que font peser sur lui les articles 10 et 11 de la Constitution.

7. Il est exact que le mécanisme du tirage au sort, opéré sur un nombre aussi grand que celui des habitants de la Région wallonne âgés de plus de 16 ans (on peut laisser ici de côté les cas, non significatifs en nombres absolus, de personnes visées par une règle d'incompatibilité ou une cause d'exclusion), conduit nécessairement, lorsqu'il est utilisé comme base pour constituer une instance de 30 personnes seulement, à un écart significatif de grandeur entre ceux, rares, auxquels le sort est favorable et ceux, très nombreux, auxquels il ne l'est pas. La section de législation du Conseil d'État estime que cet élément, en tant que tel, ne soulève pas d'objection au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

8. Elle aperçoit en revanche une difficulté potentielle au regard de ces dispositions constitutionnelles dès lors qu'une même personne dispose, si elle est tirée au sort pour siéger au sein de l'assemblée citoyenne, d'une capacité significativement plus grande que ses concitoyens de voir aboutir une proposition d'initier une consultation populaire qui est conforme aux préférences qu'elle a à titre personnel, et que ses opinions et préférences personnelles et subjectives sont ainsi aléatoirement priorisées sur celles de ses très nombreux concitoyens, ces derniers devant être 60 000, répartis sur six circonscriptions électorales au minimum (voir supra, n° 3), pour disposer d'une prérogative analogue. Ce traitement inégal des citoyens concerne de surcroît l'exercice d'un droit fondamental, étant donné que, comme l'a relevé l'assemblée générale de la section de législation dans son avis 56.969-56.970-56.988/AG/2 du 10 mars 2015 précité, le fait de participer à ou d'initier une consultation populaire régionale constitue un «droit politique»<sup>(29)</sup>.

Cette différence de traitement dans l'exercice d'un droit politique, et qui consiste dans le fait que, pour les habitants de la Région wallonne qui n'ont pas été tirés au sort pour faire partie de l'assemblée citoyenne, la demande d'organiser une consultation populaire régionale soit soumise à l'assentiment de 60 000 personnes, alors que, pour les habitants qui ont été tirés au sort pour faire partie de cette assemblée, un vote favorable de la majorité de ses 30 membres suffit, ne fait, dans les développements relatifs à la proposition de décret spécial, l'objet d'aucune justification spécifique, sauf à préciser que la possibilité qui serait reconnue à l'«assemblée citoyenne» de demander l'organisation d'une consultation populaire régionale est de nature à «potentiellement aboutir à un événement démocratique important»<sup>(30)</sup>.

9. La section de législation du Conseil d'État, se basant sur les développements de la proposition de décret à l'examen, est d'avis que la justification quant à la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, du droit d'initiative en matière de consultation populaire régionale que celle-ci entend reconnaître à l'assemblée citoyenne n'est, dans l'état actuel, pas établie.

Il appartient ainsi au législateur d'être en mesure d'établir que le fait de conférer aux membres de l'«assemblée citoyenne», une prérogative identique à celle détenue par 60 000 habitants

différer selon qu'il fait ou non partie de cette assemblée. Celle-ci disposant d'une composition entièrement tirée au sort, c'est l'aléa qui détermine s'il fait partie des – très rares – habitants de la Région à être autorisés à prendre part aux délibérations de cette assemblée de 30 personnes ou s'il fait partie des autres habitants de la Région, considérablement plus nombreux, qui n'y sont pas admis.

6. Certes, si le législateur wallon a, en légiférant dans le domaine de l'article 39bis de la Constitution, une «large marge d'appréciation», il n'est toutefois pas affranchi des exigences que font peser sur lui les articles 10 et 11 de la Constitution.

7. Il est exact que le mécanisme du tirage au sort, opéré sur un nombre aussi grand que celui des habitants de la Région wallonne âgés de plus de 16 ans (on peut laisser ici de côté les cas, non significatifs en nombres absolus, de personnes visées par une règle d'incompatibilité ou une cause d'exclusion), conduit nécessairement, lorsqu'il est utilisé comme base pour constituer une instance de 30 personnes seulement, à un écart significatif de grandeur entre ceux, rares, auxquels le sort est favorable et ceux, très nombreux, auxquels il ne l'est pas. La section de législation du Conseil d'État estime que cet élément, en tant que tel, ne soulève pas d'objection au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

8. Elle aperçoit en revanche une difficulté potentielle au regard de ces dispositions constitutionnelles dès lors qu'une même personne dispose, si elle est tirée au sort pour siéger au sein de l'assemblée citoyenne, d'une capacité significativement plus grande que ses concitoyens de voir aboutir une proposition d'initier une consultation populaire qui est conforme aux préférences qu'elle a à titre personnel, et que ses opinions et préférences personnelles et subjectives sont ainsi aléatoirement priorisées sur celles de ses très nombreux concitoyens, ces derniers devant être 60 000, répartis sur six circonscriptions électorales au minimum (voir supra, n° 3), pour disposer d'une prérogative analogue. Ce traitement inégal des citoyens concerne de surcroît l'exercice d'un droit fondamental, étant donné que, comme l'a relevé l'assemblée générale de la section de législation dans son avis 56.969-56.970-56.988/AG/2 du 10 mars 2015 précité, le fait de participer à ou d'initier une consultation populaire régionale constitue un «droit politique»<sup>(29)</sup>.

Cette différence de traitement dans l'exercice d'un droit politique, et qui consiste dans le fait que, pour les habitants de la Région wallonne qui n'ont pas été tirés au sort pour faire partie de l'assemblée citoyenne, la demande d'organiser une consultation populaire régionale soit soumise à l'assentiment de 60 000 personnes, alors que, pour les habitants qui ont été tirés au sort pour faire partie de cette assemblée, un vote favorable de la majorité de ses 30 membres suffit, ne fait, dans les développements relatifs à la proposition de décret spécial, l'objet d'aucune justification spécifique, sauf à préciser que la possibilité qui serait reconnue à l'«assemblée citoyenne» de demander l'organisation d'une consultation populaire régionale est de nature à «potentiellement aboutir à un événement démocratique important»<sup>(30)</sup>.

9. La section de législation du Conseil d'État, se basant sur les développements de la proposition de décret à l'examen, est d'avis que la justification quant à la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, du droit d'initiative en matière de consultation populaire régionale que celle-ci entend reconnaître à l'assemblée citoyenne n'est, dans l'état actuel, pas établie.

Il appartient ainsi au législateur d'être en mesure d'établir que le fait de conférer aux membres de l'«assemblée citoyenne», une prérogative identique à celle détenue par 60 000 habitants actuellement

(29) Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Avis n° 56.969-56.970-56.988/AG/2, *op. cit.*, p. 7.

(30) Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 222/1, p. 3.

(29) Note de bas de page 6 de l'avis cité: Avis n° 56.969-56.970-56.988/AG/2, *op. cit.*, p. 7.

(30) Note de bas de page 7 de l'avis cité: *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 222/1, p. 3.



actuellement autorisés à initier une procédure tendant à l'organisation d'une consultation populaire, peut se justifier au regard de ces dispositions constitutionnelles<sup>(31)</sup>.

6.3.6. In het voorstel A-363 wordt de permanente burgerraad weliswaar niet de mogelijkheid gegeven om zelf om de organisatie van een volksraadpleging te verzoeken. De bevoegdheid van de permanente burgerraad om te beslissen of ze de verzoeken tot volksraadpleging ingediend door tenminste duizend inwoners van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement of door de regering omzet in een voorstel aan het Parlement, is evenwel verdergaand, vermits zonder positieve beslissing van de permanente burgerraad een volksraadpleging geen doorgang kan vinden en de permanente burgerraad de vraagstelling bepaalt, zonder dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement die vraagstelling kan wijzigen. Aldus heeft een persoon die via lottrekking wordt gekozen om deel te nemen aan de permanente burgerraad, die vijftientig leden en vijftientig opvolgers telt, evenzeer "une capacité significativement plus grande que ses concitoyens de voir aboutir une proposition d'initier une consultation populaire qui est conforme aux préférences qu'elle a à titre personnel, et que ses opinions et préférences personnelles et subjectives sont ainsi aléatoirement priorisées sur celles de ses très nombreux concitoyens".

In de toelichting bij het voorstel A-363 wordt het verschil in behandeling dat aldus uit de voorgestelde regeling voortvloeit, niet verantwoord en de Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet thans ook niet in hoe dit verschil in behandeling zou kunnen worden verantwoord. De Raad van State ziet met name niet in hoe in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou kunnen worden verantwoord dat een permanente burgerraad van vijftientig uitgelote burgers een verzoek van duizend inwoners om een volksraadpleging te organiseren, zonder meer kan afwijzen.

Indien niet alsnog in een degelijke verantwoording kan worden voorzien, moet het voorstel A-363 op dit punt dan ook worden herzien.

6.3.7. Hetzelfde geldt, weze het in mindere mate, voor de aan het burgerpanel verleende bevoegdheid om de informatiebrochure op te stellen die de belangrijkste argumenten voor en tegen elke antwoordoptie herneemt (artikel 19 van het voorstel A-363). De leden van het burgerpanel doen weliswaar geen uitspraak over het al dan niet houden van de volksraadpleging. Door hen evenwel de bevoegdheid te verlenen de informatiebrochure op te stellen beschikken zij, meer dan de andere inwoners van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, over de mogelijkheid om te wegen op de argumenten die in het kader van de volksraadpleging worden aangevoerd.

### 3. De organisatie van de volksraadpleging

#### a) Het normatieve kader voor de volksraadpleging

7.1. Krachtens artikel 39bis van de Grondwet komt het aan de ordonnantiegever toe om bij bijzondere meerderheid de nadere regels en de organisatie van de volksraadpleging te bepalen.

Hieruit volgt dat het normatieve kader voor de organisatie van de volksraadpleging in beginsel door de bijzondere ordonnantiegever moet worden aangenomen met de in artikel 28, zesde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 bepaalde bijzondere meerderheid.

(31) Adv.RvS 68.042/AV van 29 december 2020 over een voorstel van bijzonder decreet "modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire", *Parl. St. W.Parl.* 2019-20, nr. 222/2, 3-4.

autorisés à initier une procédure tendant à l'organisation d'une consultation populaire, peut se justifier au regard de ces dispositions constitutionnelles<sup>(31)</sup>.

6.3.6. La proposition A-363 ne permet certes pas au conseil citoyen permanent de demander lui-même d'organiser une consultation populaire. Toutefois, le pouvoir du conseil citoyen permanent de décider de transformer ou non les demandes de consultation populaire introduites par au moins mille habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par son gouvernement en une proposition au Parlement, va plus loin, puisque sans une décision positive du conseil citoyen permanent, une consultation populaire ne peut se concrétiser et que le conseil citoyen permanent détermine la ou les questions, sans que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale puisse modifier cette ou ces questions. Ainsi, une personne tirée au sort pour participer au conseil citoyen permanent, qui compte vingt-cinq membres et vingt-cinq suppléants, a également «une capacité significativement plus grande que ses concitoyens de voir aboutir une proposition d'initier une consultation populaire qui est conforme aux préférences qu'elle a à titre personnel, et que ses opinions et préférences personnelles et subjectives sont ainsi aléatoirement priorisées sur celles de ses très nombreux concitoyens».

Les développements de la proposition A-363 ne justifient pas la différence de traitement qui découle ainsi du dispositif proposé et le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit actuellement pas non plus comment cette différence de traitement pourrait être justifiée. Le Conseil d'État n'aperçoit notamment pas comment, au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, il pourrait se justifier qu'un conseil citoyen permanent de vingt-cinq citoyens tirés au sort puisse purement et simplement rejeter une demande de mille habitants d'organiser une consultation populaire.

S'il n'est pas possible de prévoir encore une justification solide, il conviendra donc de remanier la proposition A-363 sur ce point.

6.3.7. La même observation peut être formulée, fût-ce dans une moindre mesure, à l'égard du pouvoir conféré au panel citoyen de rédiger la brochure d'information qui reprend les principaux arguments pour et contre chaque possibilité de réponse (article 19 de la proposition A-363). Les membres du panel citoyen ne statuent certes pas sur la tenue ou non de la consultation populaire. Toutefois, en leur conférant le pouvoir de rédiger la brochure d'information, ils ont, plus que les autres habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, la possibilité de peser sur les arguments avancés dans le cadre de la consultation populaire.

### 3. L'organisation de la consultation populaire

#### a) Le cadre normatif de la consultation populaire

7.1. En vertu de l'article 39bis de la Constitution, il appartient au législateur ordonnancier de régler, à la majorité spéciale, les modalités et l'organisation de la consultation populaire.

Il en résulte que le cadre normatif de l'organisation de la consultation populaire doit en principe être adopté par le législateur ordonnancier spécial à la majorité spéciale prévue à l'article 28, alinéa 6, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(31) Avis C.E. 68.042/AG du 29 décembre 2020 sur une proposition de décret spécial «modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire», *Doc. parl.*, *Parl. wall.*, 2019-20, nr. 222/2, pp. 3 - 4.

Naar analogie met hetgeen de Raad van State eerder heeft opgemerkt over de verplichting om de verkiezingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement bij bijzondere wet te regelen, kan evenwel worden aanvaard dat de “technische en vaak gedetailleerde bepalingen” met betrekking tot de organisatie van een volksraadpleging worden geregeld in een bij gewone meerderheid aangenomen ordonnantie.<sup>(32)</sup>

Gelet hierop moet het volgende worden opgemerkt over de thans voor advies voorgelegde voorstellen van bijzondere ordonnantie.

7.2. Vooreerst moet worden opgemerkt dat een aantal fundamentele aspecten van de organisatie van volksraadplegingen niet of onvoldoende geregeld zijn.

Zo wordt in die voorstellen op geen enkele wijze de rechtsbescherming geregeld in geval er betwisting zou ontstaan over de ontvankelijkheid van een (door inwoners) ingediend verzoek tot organisatie van een volksraadpleging en met name over de geldigheid van de handtekeningen.<sup>(33)</sup> Voorts wordt enkel in het voorstel A-704 in de mogelijkheid voorzien een bezwaar in te dienen over de lijsten van personen die mogen deelnemen aan de volksraadpleging,<sup>(34)</sup> en wordt er de klachtenprocedure geregeld over het verloop van de volksraadpleging.<sup>(35)</sup> Wat dat laatste punt betreft wordt in de voorstellen A-116 en A-363 slechts op summiere wijze bepaald dat elke inwoner een klacht kan indienen binnen tien dagen na (de bekendmaking van het resultaat van) de volksraadpleging.

Er kan ook niet mee worden volstaan, zoals in artikel 12 van het voorstel A-48, te bepalen dat de regering de praktische regels voor de organisatie, de verwerking en de opstelling van de resultaten van de volksraadpleging bepaalt naar analogie met de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de bijzondere wet van 12 januari 1989 en de gewone wet van 16 juli 1993 “tot vervollediging van de federale staatsstructuur” “met betrekking tot de kiesprocedure voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement”. De bijzondere ordonnantiegever moet zelf het normatieve kader voor de volksraadpleging bepalen. Om hieraan tegemoet te komen kan niet worden volstaan met een zeer algemene verwijzing naar de bepalingen van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 en 12 juli 1989 en van de gewone wet van 16 juli 1993 die de verkiezingen van het Parlement regelen, om de deelname aan een volksraadpleging te regelen, waarvan het mechanisme overigens fundamenteel verschilt van dat van de verkiezingen.

Het voorstel A-116, dat over het algemeen een zeer summiere regeling van de volksraadpleging bevat, verwijst in artikel 4, § 3, eerste lid, weliswaar naar “de datum waarop de lijst van deelnemers aan de volksraadpleging vastgelegd wordt”, maar regelt die lijst en diverse andere

(32) Zie adv. RvS 18.757/VR van 23 november 1988 over een voorontwerp dat onder meer heeft geleid tot de bijzondere wet van 12 januari 1989, *Parl. St.* Senaat 1988-89, nr. 514/1, 61.

(33) In artikel 7 van het voorstel A-48 wordt weliswaar bepaald dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement hoorzittingen kan organiseren, maar die gaan “zowel over het principe zelf van de organisatie van de volksraadpleging als over het ontwerp of de ontwerpen van vragen voor de bevolking”, maar niet over de ontvankelijkheid van het verzoek. In artikel 7, § 4, van het voorstel A-116 wordt in de mogelijkheid voorzien om, wanneer de voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement de initiatiefnemers ervan op de hoogte brengt dat niet is voldaan aan de voorwaarden om een verzoek in te dienen, ontbrekende handtekeningen te verzamelen; de initiatiefnemers kunnen evenwel de beslissing van de voorzitter zelf niet betwisten.

(34) Zie artikel 15, § 2, van het voorstel A-704, naar luid waarvan elke persoon die ten onrechte op de lijst van deelnemers is ingeschreven, weggelaten of geschrapt, een bezwaar kan indienen bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

(35) Artikel 10 van het voorstel A-704.

Par analogie avec l’observation antérieure du Conseil d’État sur l’obligation de régler les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale par une loi spéciale, on peut toutefois admettre que les «dispositions fort techniques et souvent très détaillées» relatives à l’organisation d’une consultation populaire soient réglées dans une ordonnance adoptée à la majorité simple<sup>(32)</sup>.

Compte tenu de cette considération, il y a lieu de relever ce qui suit concernant les propositions d’ordonnance spéciale actuellement soumises pour avis.

7.2. Tout d’abord, on notera qu’un certain nombre d’aspects fondamentaux de l’organisation de consultations populaires ne sont pas ou insuffisamment réglés.

Ainsi, ces propositions ne règlent en aucune manière la protection juridique au cas où une contestation devait naître quant à la recevabilité d’une demande introduite (par des habitants) d’organiser une consultation populaire et notamment quant à la validité des signatures<sup>(33)</sup>. En outre, seule la proposition A-704 prévoit la possibilité d’introduire une réclamation portant sur les listes de personnes pouvant participer à la consultation populaire<sup>(34)</sup> et règle la procédure de réclamations relatives au déroulement de cette dernière<sup>(35)</sup>. En ce qui concerne ce dernier point, les propositions A-116 et A-363 ne prévoient que sommairement que chaque habitant peut introduire une réclamation, dans les dix jours de (la publication du résultat de) la consultation populaire.

Il ne suffit pas, comme tel est le cas à l’article 12 de la proposition A-48, de disposer que le gouvernement fixe les modalités pratiques d’organisation, de dépouillement et d’élaboration des résultats de la consultation populaire, par analogie avec les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 «visant à achever la structure fédérale de l’État», «relatives à la procédure d’élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale». Le législateur ordonnancier spécial doit fixer lui-même le cadre normatif de la consultation populaire. Afin de satisfaire à cette exigence, il ne peut suffire de faire référence d’une manière très générale aux dispositions des lois spéciales des 8 août 1980 et 12 juillet 1989 et de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 qui règlent les élections du Parlement pour réglementer la participation à une consultation populaire dont le mécanisme diffère d’ailleurs fondamentalement de celui des élections.

Si la proposition A-116 qui, de manière générale, règle la consultation populaire de façon très sommaire, se réfère dans son article 4, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, à «la date à laquelle la liste de ceux qui participent à la consultation populaire est arrêtée», elle ne règle pas cette liste ni divers autres

(32) Voir l’avis C.E. 18.757/VR du 23 novembre 1988 sur un avant-projet devenu notamment la loi spéciale du 12 janvier 1989, *Doc. parl.*, Sénat, 1988-89, n° 514/1, p. 61.

(33) Certes, l’article 7 de la proposition A-48 prévoit que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut organiser des auditions mais celles-ci ont trait «tant [...] au principe même de l’organisation de la consultation qu’[au] projet ou [aux] projets de questions destinés à la population», mais pas à la recevabilité de la demande. L’article 7, § 4, de la proposition A-116 prévoit la possibilité de récolter les signatures manquantes lorsque le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale informe les initiateurs qu’il n’est pas satisfait aux conditions pour introduire une demande; les initiateurs ne peuvent cependant pas contester la décision même du président.

(34) Voir l’article 15, § 2, de la proposition A-704 aux termes duquel toute personne indûment inscrite, omise ou rayée de la liste des participants peut introduire une réclamation auprès du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

(35) Article 10 de la proposition A-704.

aspecten van de organisatie van de volksraadpleging niet. Op gelijkaardige wijze wordt in de artikelen 14, § 1, en 19, § 4, van het voorstel A-363 wel gewag gemaakt van de “datum van de volksraadpleging”, maar regelt dat voorstel niet de wijze waarop die datum wordt bepaald.

7.3. Krachtens artikel 39*bis* van de Grondwet komt het ook aan de bijzondere ordonnantiegever toe om de inwerkingtreding van de bijzondere meerderheidsordonnantie te regelen. De bepaling van deze inwerkingtreding kan niet zonder meer aan de gewone ordonnantiegever worden overgelaten, zoals nochtans gebeurt in artikel 25 van het voorstel A-363 en in artikel 23 van het voorstel A-704.

7.4. Luidens artikel 16, eerste lid, van het voorstel A-48 bepaalt de bijzondere ordonnantiegever de praktische regels voor de beperking van en de controle op de uitgaven van de politieke partijen voor de organisatie van de volksraadpleging, zonder die regels zelf evenwel vast te stellen. Artikel 21 van het voorstel A-363 en artikel 19 van het voorstel A-704 bepalen dat het Parlement de controle op de uitgaven voor de campagne verzekert “overeenkomstig de reglementering betreffende de limitatie en de controle van de electorale uitgaven voor de verkiezing van het Parlement”, respectievelijk “overeenkomstig het reglement betreffende de beperking van en de controle op de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Parlement”.

Krachtens artikel 39*bis* van de Grondwet moet de bijzondere ordonnantiegever deze aangelegenheid zelf bij bijzondere meerderheid regelen, en kan hij er niet mee volstaan te verwijzen naar “de reglementering” of “het reglement” inzake de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Dat is des te meer het geval nu het niet volledig duidelijk is welke reglementering wordt bedoeld.

In zoverre beide voorstellen de uitgaven van politieke partijen viseren, rijst bovendien de vraag of het niet wenselijk is om ook de financiële steun te regelen van burgercomités en andere organen, om te voorkomen dat groepen met aanzienlijke financiële middelen de verspreiding van informatie domineren en de verspreiding van informatie beïnvloeden.<sup>(36)</sup>

7.5. Artikel 24 van het voorstel A-363 bepaalt dat de praktische modaliteiten van organisatie, telling en kennisgeving van de resultaten van de volksraadpleging worden vastgesteld door een ordonnantie aangenomen met een gewone meerderheid “[o]nverminderd de bepalingen in de huidige bijzondere ordonnantie”. De bepalingen in het voorstel A-363 zijn op dat vlak echter bijzonder summier. Zo wordt in artikel 15, § 1, bepaald dat de volksraadpleging “wordt georganiseerd door de Regering”, wordt in artikel 16, § 2, voorzien in de mogelijkheid om te stemmen hetzij door zich naar de stembus te begeven, hetzij via elektronische weg, en worden in paragraaf 5 van dat artikel enkel de voorwaarden bepaald om tot de telling over te gaan. Gelet op die zeer beperkte regeling leidt artikel 24 van het voorstel A-363 ertoe dat aan de gewone ordonnantiegever meer wordt overgelaten dan de regeling van “technische en vaak gedetailleerde bepalingen” met betrekking tot de organisatie van een volksraadpleging. Die machtiging kan derhalve enkel worden behouden wanneer de bijzondere ordonnantiegever zelf eerst in grote lijnen de organisatie van de volksraadpleging regelt.

Wat het voorstel A-705 betreft, kan daarentegen wel worden aanvaard dat de erin vervatte regeling beperkt is tot “technische en vaak gedetailleerde bepalingen”, met uitzondering evenwel van artikel 13, dat de strafbepalingen in de artikelen 181 tot 206 van het Kieswetboek van overeenkomstige toepassing verklaart wanneer er bij het opstellen van het register van deelnemers fraude wordt vastgesteld, alsook van artikel 52, tweede lid, dat dezelfde bepalingen van het Kieswetboek van toepassing

aspecten de l'organisation de la consultation populaire. Les articles 14, § 1<sup>er</sup>, et 19, § 4, de la proposition A-363 font pareillement état de «la date de la consultation populaire» mais ladite proposition ne règle pas la manière dont cette date est déterminée.

7.3. En vertu de l'article 39*bis* de la Constitution, il appartient aussi au législateur ordonnancier spécial de régler l'entrée en vigueur de l'ordonnance adoptée à la majorité spéciale. Le soin de déterminer cette entrée en vigueur ne peut pas purement et simplement être confié au législateur ordonnancier ordinaire, comme tel est cependant le cas à l'article 25 de la proposition A-363 ainsi qu'à l'article 23 de la proposition A-704.

7.4. Aux termes de l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition A-48, le législateur ordonnancier spécial définit les modalités de limitation et de contrôle des dépenses des partis politiques consenties pour l'organisation d'une consultation populaire sans toutefois fixer lui-même lesdites modalités. L'article 21 de la proposition A-363 et l'article 19 de la proposition A-704 énoncent que le Parlement assure le contrôle des dépenses de campagne «conformément à la réglementation relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pour l'élection du Parlement».

En vertu de l'article 39*bis* de la Constitution, le législateur ordonnancier spécial doit régler lui-même cette matière à la majorité spéciale et il ne peut se contenter de renvoyer à «la réglementation» relative aux dépenses électorales pour les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est d'autant plus vrai qu'on n'aperçoit pas parfaitement quelle réglementation est visée.

Dans la mesure où les deux propositions visent les dépenses de partis politiques, la question se pose en outre de savoir s'il n'est pas souhaitable d'également régler le soutien financier de comités de citoyens et autres, et ce afin d'éviter que les groupes disposant d'importants moyens financiers ne dominent et n'influencent la diffusion de l'information<sup>(36)</sup>.

7.5. L'article 24 de la proposition A-363 dispose que les modalités pratiques d'organisation, de décompte et de publication des résultats de la consultation populaire sont fixées par une ordonnance adoptée à la majorité simple «[s]ans préjudice des dispositions de la présente ordonnance spéciale». À cet égard, les dispositions de la proposition A-363 sont toutefois particulièrement succinctes. Ainsi, l'article 15, § 1<sup>er</sup>, prescrit que la consultation populaire «est organisée par le Gouvernement», l'article 16, § 2, prévoit la possibilité de voter soit en se rendant aux urnes, soit par voie électronique, et le paragraphe 5 de cet article définit uniquement les conditions pour procéder au décompte. Compte tenu de ce dispositif très limité, l'article 24 de la proposition A-363 implique de voir confier au législateur ordonnancier ordinaire plus que le règlement de «dispositions fort techniques et souvent très détaillées» concernant l'organisation d'une consultation populaire. Cette habilitation peut par conséquent uniquement être maintenue si le législateur ordonnancier spécial règle d'abord lui-même dans les grandes lignes l'organisation de la consultation populaire.

En ce qui concerne la proposition A-705, on peut par contre effectivement admettre que le dispositif qui y est inscrit est limité à des «dispositions fort techniques et souvent très détaillées», à l'exception toutefois de l'article 13 qui déclare applicables par analogie les dispositions pénales des articles 181 à 206 du Code électoral lorsqu'est constatée une fraude lors de l'établissement du registre des participants, ainsi que de l'article 52, alinéa 2, qui rend ces mêmes dispositions du Code électoral applicables

(36) Zie eerder adv.RvS 56.969/AV/2-56.970/AV/2-56.988/AV/2 van 10 maart 2015, *Parl. St.* W.Parl. 2014-15, nrs. 42/2-79/2-83/2, 5, opmerking 13.

(36) Voir précédemment l'avis C.E. 56.969/AG/2-56.970/AG/2-56.988/AG/2 du 10 mars 2015, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-15, n° 42/2-79/2-83/2, p. 5, observation 13.

verklaart op de volksraadplegingen. Die strafbaarstellingen moeten in het voorstel A-704 worden geregeld. Hetzelfde geldt voor de regeling van “de propaganda” in de artikelen 46 en 47 van dat voorstel (opmerking 30).

b) *De concrete organisatie van de volksraadpleging*

8.1. Verscheidene van de voor advies voorgelegde voorstellen van bijzondere ordonnantie verlenen het Brussels Hoofdstedelijk Parlement bevoegdheden inzake de organisatie van een volksraadpleging. Die bevoegdheden betreffen onder meer:

- in het voorstel A-48: de bevoegdheid om te beslissen over het verzoek tot volksraadpleging, waarbij de te stellen vraag desgevallend kan worden geherformuleerd (artikel 8, eerste lid) en om een informatieve folder op te stellen en te verspreiden (artikel 15);
- in het voorstel A-116: de bevoegdheid om een brochure ter beschikking te stellen van de inwoners waarin het onderwerp van de volksraadpleging op objectieve wijze wordt voorgesteld (artikel 11);
- in het voorstel A-363: de bevoegdheid om na te gaan of een verzoek voldoet aan de voorwaarden (artikel 9), om te beslissen over het voorstel van de permanente burgerraad, zonder evenwel de mogelijkheid om de door die raad voorgestelde vraagstelling en antwoordmogelijkheden te wijzigen (artikel 12), om de leden van het begeleidingscomité voor de permanente burgerraad en het burgerpanel te benoemen (artikel 20, § 1), om de controle op de uitgaven voor de campagne te verzekeren (artikel 21) en om uitspraak te doen over het resultaat van de stemming (artikel 22) en over klachten (artikel 23);
- in het voorstel A-704: de bevoegdheid om na te gaan of een verzoek voldoet aan de voorwaarden (artikel 6, § 1), om het verzoek goed te keuren, eventueel onder voorbehoud van een nieuwe formulering van de voorgestelde vragen, of af te wijzen (artikel 7, § 1), om uitspraak te doen over klachten over de lijst van deelnemers (artikel 15, § 2), over het resultaat van de stemming (artikel 18), en over het verloop van de volksraadpleging (artikel 21, § 2), en om de controle op de uitgaven voor de campagne te verzekeren (artikel 19).

In het verlengde van wat in opmerking 6.2 is uiteengezet, doen deze bepalingen geen principiële bezwaren rijzen uit hoofde van artikel 39bis van de Grondwet.

8.2. In advies 56.969/AV/2-56.970/AV/2-56.988/AV/2 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent gelijkaardige regelingen evenwel het volgende opgemerkt:

“17. La question se pose néanmoins de savoir si le Parlement est bien l’institution adéquate pour accomplir un certain nombre de ces tâches. Il s’agit notamment du pouvoir de modifier la question posée dans le cadre de la consultation populaire et de rédiger la brochure d’information objective.

Il ressort de la doctrine de science politique, ainsi que notamment de l’avis émis par le comité scientifique des Commissions pour le Renouveau politique<sup>(37)</sup> que la question posée lors d’une consultation est d’une importance fondamentale au regard de son organisation rationnelle. La question posée doit être précise, univoque, non suggestive et cohérente. Reste à savoir si la majorité parlementaire, qui a elle-même ses priorités politiques, est l’instance appropriée pour veiller au caractère adéquat de la question posée et si elle ne doit pas à tout le moins se faire assister par une commission indépendante d’experts. La même question se pose en ce qui concerne la rédaction de la brochure d’information objective.”<sup>(38)</sup>

(37) Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 50-0797/002; Sénat, 2000-2001, n° 2-416/2, pp. 45-63.

(38) Adv. RvS 56.969/AV/2-56.970/AV/2-56.988/AV/2 van 10 maart 2015, *Parl. St. W.Parl.* 2014-15, nrs. 42/2-79/2-83/2, 6.

aux consultations populaires. Ces incriminations doivent être réglées dans la proposition A-704. Il en va de même pour le régime relatif à la «propagande» aux articles 46 et 47 de cette proposition (observation 30).

b) *L’organisation concrète de la consultation populaire*

8.1. Parmi les propositions d’ordonnance spéciale soumises pour avis, plusieurs confèrent au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale des pouvoirs en matière d’organisation d’une consultation populaire. Lesdits pouvoirs concernent notamment:

- dans la proposition A-48: le pouvoir de décision quant à la demande de consultation populaire, la question à poser pouvant, le cas échéant, faire l’objet d’une nouvelle formulation (article 8, alinéa 1<sup>er</sup>) et celui de rédiger et de diffuser une brochure d’information (article 15);
- dans la proposition A-116: le pouvoir de mettre à la disposition des habitants une brochure présentant le sujet de la consultation populaire de manière objective (article 11);
- dans la proposition A-363: le pouvoir de vérifier si une demande satisfait aux conditions (article 9), de statuer sur la proposition du conseil citoyen permanent, sans toutefois avoir la possibilité de modifier la ou les questions et les possibilités de réponse proposées par ce conseil (article 12), de nommer les membres du comité d’accompagnement du conseil citoyen permanent et du panel citoyen (article 20, § 1<sup>er</sup>), d’assurer le contrôle des dépenses de campagne (article 21) et de statuer sur le résultat du vote (article 22) ainsi que sur les réclamations (article 23);
- dans la proposition A-704: le pouvoir de vérifier si une demande satisfait aux conditions (article 6, § 1<sup>er</sup>), d’approuver la demande, éventuellement sous réserve d’une nouvelle formulation des questions proposées, ou de la refuser (article 7, § 1<sup>er</sup>), de statuer sur des réclamations portant sur la liste des participants (article 15, § 2), sur le résultat du vote (article 18) ainsi que sur le déroulement de la consultation populaire (article 21, § 2) et d’assurer le contrôle des dépenses de campagne (article 19).

Dans le prolongement des considérations exposées dans l’observation 6.2, ces dispositions ne soulèvent aucune objection de principe au regard de l’article 39bis de la Constitution.

8.2. Toutefois, dans son avis 56.969/AG/2-56.970/AG/2-56.988/AG/2, le Conseil d’État, section de législation, a relevé ce qui suit concernant des dispositifs analogues:

«17. La question se pose néanmoins de savoir si le Parlement est bien l’institution adéquate pour accomplir un certain nombre de ces tâches. Il s’agit notamment du pouvoir de modifier la question posée dans le cadre de la consultation populaire et de rédiger la brochure d’information objective.

Il ressort de la doctrine de science politique, ainsi que notamment de l’avis émis par le comité scientifique des Commissions pour le Renouveau politique<sup>(37)</sup> que la question posée lors d’une consultation est d’une importance fondamentale au regard de son organisation rationnelle. La question posée doit être précise, univoque, non suggestive et cohérente. Reste à savoir si la majorité parlementaire, qui a elle-même ses priorités politiques, est l’instance appropriée pour veiller au caractère adéquat de la question posée et si elle ne doit pas à tout le moins se faire assister par une commission indépendante d’experts. La même question se pose en ce qui concerne la rédaction de la brochure d’information objective.»<sup>(38)</sup>

(37) Note de bas de page 11 de l’avis cité: *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 50-0797/002; Sénat, 2000-2001, n° 2-416/2, pp. 45-63.

(38) Avis C.E. 56.969/AG/2-56.970/AG/2-56.988/AG/2 du 10 mars 2015, *Doc. parl.*, Parl. wall. 2014-15, n° 42/2-79/2-83/2, p. 6.



In zoverre in de voorstellen A-48 en A-704 het Brussels Hoofdstedelijk Parlement de bevoegdheid wordt verleend om de voorgestelde vraag te (her)formuleren, en, in zoverre het Brussels Hoofdstedelijk Parlement in de voorstellen A-48, A-116 en A-704 de bevoegdheid wordt verleend om een informatiebrochure op te stellen, moet een gelijkaardige vraag worden gesteld over die regelingen. Hetzelfde gaat overigens op voor de bevoegdheid die aan de permanente burgerraad en het burgerpanel wordt verleend in het voorstel A-363 om een voorstel tot organisatie van volksraadpleging te formuleren, dat de vraagstelling bevat, en om een informatiebrochure op te stellen, vermits die instanties evenmin vertrouwd zijn met het opstellen van een vraag die “précise, univoque, non suggestive et cohérente” is.

Uit de artikelen 7, § 2, en 13, § 1, van het voorstel A-704 blijkt evenwel dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wordt bijgestaan door een comité van deskundigen bij het formuleren van de voorgestelde vraag of vragen en bij het opstellen van de informatiebrochure over het onderwerp van de volksraadpleging. Aldus lijkt tegemoet te worden gekomen aan de aangehaalde opmerking van de Raad van State. Hetzelfde geldt, onverminderd de opmerkingen 6.3.1 tot 6.3.7, voor het voorstel A-363, vermits zoals uit artikel 20 van dat voorstel blijkt zowel de permanente burgerraad als het burgerpanel worden bijgestaan door een begeleidingscomité dat bijstand verleent bij de vormgeving van een voorstel tot volksraadpleging en het opstellen van de informatiebrochure.

#### **4. De verzoeken tot volksraadpleging en de deelname aan de volksraadpleging**

9.1. De voor advies voorgelegde voorstellen van bijzondere ordonnantie bevatten bepalingen met betrekking tot het recht om een volksraadpleging aan te vragen en het recht om deel te nemen aan een volksraadpleging.

Zo wordt in artikel 2, 1<sup>o</sup>, van het voorstel A-48 bepaald dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement kan beslissen “de inwoners” van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te raadplegen op verzoek van ten minste vijftienduizend “inwoners” van het gewest.<sup>(39)</sup>

Luidens artikel 3 van het voorstel A-116 organiseert het Brussels Hoofdstedelijk Parlement een raadpleging van “de inwoners” van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op verzoek van ten minste tienduizend “inwoners” van het gewest. Teneinde om een volksraadpleging te verzoeken of eraan deel te nemen, moet men ingeschreven zijn of vermeld worden in het bevolkingsregister van een gemeente die gelegen is op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de volle leeftijd van zestien jaar bereikt hebben (artikel 4, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, van het voorstel A-116).

Luidens artikel 6, § 1, van het voorstel A-363 kan een verzoek tot volksraadpleging worden ingediend als het ondertekend is door tenminste duizend “inwoners” van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Om te mogen deelnemen aan de volksraadpleging, de permanente burgerraad of het burgerpanel, of om een aanvraag tot volksraadpleging in te dienen of te ondersteunen moet men de volle leeftijd van zestien jaar bereikt hebben en woonachtig zijn in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (artikel 11, § 1, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, van het voorstel A-363).

In artikel 2, § 1, van het voorstel A-704 wordt bepaald dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, op verzoek van ten minste vijftienduizend “inwoners” van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan beslissen om

(39) In dat voorstel worden de voorwaarden om deel te nemen aan de volksraadpleging niet geregeld, maar wordt hieromtrent verwezen naar de bepalingen van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 en 12 juli 1989 en van de gewone wet van 16 juli 1993 die de verkiezingen van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement regelen: zie dien-aangaande opmerking 7.2.

Dans la mesure où les propositions A-48 et A-704 investissent le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du pouvoir de (re)formuler la question proposée et dans la mesure où le pouvoir de rédiger une brochure d’information est accordé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale dans les propositions A-48, A-116 et A-704, une question similaire doit être posée quant à ces dispositifs. Il en va d’ailleurs de même en ce qui concerne le pouvoir que confère la proposition A-363 au conseil citoyen permanent et au panel citoyen de formuler une proposition d’organisation d’une consultation populaire, qui contient la ou les questions, et de rédiger une brochure d’information, ces instances n’étant pas non plus familiarisées avec la rédaction d’une question qui est «précise, univoque, non suggestive et cohérente».

Il ressort toutefois des articles 7, § 2, et 13, § 1<sup>er</sup>, de la proposition A-704 que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est assisté par une commission d’experts pour la formulation de la ou des questions proposées et pour la rédaction de la brochure d’information sur l’objet de la consultation populaire. Ainsi, il semble qu’il est répondu à l’observation du Conseil d’État évoquée ci-dessus. Il en va de même, sans préjudice des observations 6.3.1 à 6.3.7, pour la proposition A-363, puisque, comme il ressort de l’article 20 de cette proposition, tant le conseil citoyen permanent que le panel citoyen sont assistés par un comité d’accompagnement qui les aide dans l’élaboration d’une proposition de consultation populaire ainsi que dans la rédaction de la brochure d’information.

#### **4. Les demandes de consultation populaire et la participation à la consultation populaire**

9.1. Les propositions d’ordonnance spéciale, soumises pour avis, comportent des dispositions portant sur le droit de demander une consultation populaire et le droit d’y participer.

Ainsi, l’article 2, 1<sup>o</sup>, de la proposition A-48 prévoit que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut décider de consulter «les habitants» de la Région de Bruxelles-Capitale à la demande d’au moins quinze mille «habitants» de la région<sup>(39)</sup>.

Selon l’article 3 de la proposition A-116, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale organise une consultation des «habitants» de la Région de Bruxelles-Capitale à la demande d’au moins dix mille «habitants» de la région. Pour demander une consultation populaire ou y participer, il faut être inscrit ou mentionné au registre de la population d’une commune située sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et être âgé de seize ans accomplis (article 4, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la proposition A-116).

Selon l’article 6, § 1<sup>er</sup>, de la proposition A-363, une demande de consultation populaire peut être introduite si elle est signée par au moins mille «habitants» de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour pouvoir participer à la consultation populaire, au conseil citoyen permanent ou au panel citoyen, ou pour introduire ou soutenir une demande de consultation populaire, il faut simultanément être âgé de seize ans accomplis et être domicilié en Région de Bruxelles-Capitale (article 11, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de la proposition A-363).

L’article 2, § 1<sup>er</sup>, de la proposition A-704 prévoit que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, à la demande d’au moins quinze mille «habitants» de la Région de Bruxelles-Capitale, décider de consulter

(39) Cette proposition ne règle pas les conditions à remplir pour participer à la consultation populaire, mais fait référence à ce sujet aux dispositions des lois spéciales des 8 août 1980 et 12 juillet 1989 et de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, qui régissent les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale: voir à cet égard l’observation 7.2.



de “inwoners” van dat gewest te raadplegen. Onder inwoner wordt in de aan te nemen bijzondere ordonnantie verstaan de persoon die ingeschreven is in het bevolkingsregister van een gemeente gelegen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de leeftijd van zestien jaar bereikt heeft (artikel 3, 1° en 2°, van het voorstel A-704).

9.2. In advies 56.969/AV/2-56.970/AV/2-56.988/AV/2 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel het volgende opgemerkt:

“Au sujet de la qualité des personnes susceptibles d’être impliquées dans une consultation populaire, l’assemblée générale de la section de législation, dans divers avis donnés sur diverses initiatives tendant à instaurer un mécanisme de consultation fédérale ou régionale, est toujours partie du principe qu’outre une révision préalable de la Constitution permettant de prévoir le principe même d’une telle consultation, la participation au sens large à une telle consultation (droit d’initiative et droit de participer) ne peut concerner que les «électeurs»<sup>(40)</sup>, à savoir ceux qui disposent du droit de vote au sens de l’article 8<sup>(41)</sup> de la Constitution.

Ceci s’explique par le fait que, comme l’a rappelé l’assemblée générale de la section de législation dans ses avis précités, tous les pouvoirs émanent de la Nation et sont exercés de la manière établie par la Constitution, ainsi que le prévoit explicitement l’article 33 (article 25 ancien) de celle-ci. L’assemblée générale de la section de législation en a déduit que toute consultation populaire qui serait organisée au niveau fédéral ou régional, du fait qu’elle serait de

les «habitants» de cette région. Par habitant, on entend, dans l’ordonnance spéciale à adopter, la personne qui est inscrite ou mentionnée au registre de la population d’une commune située sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et est âgée de seize ans accomplis (article 3, 1° et 2°, de la proposition A-704)

9.2. Dans son avis 56.969/AG/2- 56.970/AG/2- 563988/AG/2, le Conseil d’État, section de législation, a toutefois formulé les observations suivantes:

«Au sujet de la qualité des personnes susceptibles d’être impliquées dans une consultation populaire, l’assemblée générale de la section de législation, dans divers avis donnés sur diverses initiatives tendant à instaurer un mécanisme de consultation fédérale ou régionale, est toujours partie du principe qu’outre une révision préalable de la Constitution permettant de prévoir le principe même d’une telle consultation, la participation au sens large à une telle consultation (droit d’initiative et droit de participer) ne peut concerner que les «électeurs»<sup>(40)</sup>, à savoir ceux qui disposent du droit de vote au sens de l’article 8<sup>(41)</sup> de la Constitution.

Ceci s’explique par le fait que, comme l’a rappelé l’assemblée générale de la section de législation dans ses avis précités, tous les pouvoirs émanent de la Nation et sont exercés de la manière établie par la Constitution, ainsi que le prévoit explicitement l’article 33 (article 25 ancien) de celle-ci. L’assemblée générale de la section de législation en a déduit que toute consultation populaire qui serait organisée au niveau fédéral ou régional, du fait qu’elle serait de

(40) Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: Avis 15.853/AG-15.854/AG-15.969/AG-15.970/AG-15.971/AG du 15 mai 1985 sur une proposition de loi «instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière», sur une proposition de loi «visant à institutionnaliser le référendum d’initiative populaire», sur une proposition de loi «érigeant la consultation populaire en institution», sur une proposition de loi «organisant les consultations de la population ou référendums» et sur une proposition de loi «instituant la consultation populaire» (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 783/002); avis 33.789/AV-33.791/AV du 30 octobre 2002 sur une proposition de décret “houdende de inrichting van een Vlaamse volksraadpleging” et sur une proposition de décret “houdende instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek” (voir notamment la note 4 de cet avis) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2001-2002, n° 1131/3 et 1176/2); avis 37.804/AG du 23 novembre 2004 sur une proposition de loi «portant organisation d’une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l’Europe» et amendements (voir notamment la note 4 de cet avis) (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-0281/004); avis 43.707/AG à 43.717/AG du 22 octobre 2007 sur des propositions de loi «modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde» et amendements et sur des propositions de loi «modifiant le Code électoral ainsi que son annexe» (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 37/5); voir aussi l’avis 46.238/2 du 14 avril 2009 sur une proposition de décret «instaurant la consultation populaire régionale» (voir notamment la note 3 de cet avis) (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009, n° 33/2).

(41) Voetnoot 13 van het aangehaalde advies: Anciennement l’article 4 de la Constitution avant la coordination de celle-ci en date du 17 février 1994.

(40) Note de bas de page 12 de l’avis cité: Avis 15.853/AG-15.854/AG-15.969/AG-15.970/AG-15.971/AG du 15 mai 1985 sur une proposition de loi «instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière», sur une proposition de loi «visant à institutionnaliser le référendum d’initiative populaire», sur une proposition de loi «érigeant la consultation populaire en institution», sur une proposition de loi «organisant les consultations de la population ou référendums» et sur une proposition de loi «instituant la consultation populaire» (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 783/002); avis 33.789/AV-33.791/AV du 30 octobre 2002 sur une proposition de décret «houdende de inrichting van een Vlaamse volksraadpleging» et sur une proposition de décret «houdende instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek» (voir notamment la note 4 de cet avis) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2001-2002, n° 1131/3 et 1176/2); avis 37.804/AG du 23 novembre 2004 sur une proposition de loi «portant organisation d’une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l’Europe» et amendements (voir notamment la note 4 de cet avis) (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-0281/004); avis 43.707/AG à 43.717/AG du 22 octobre 2007 sur des propositions de loi «modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde» et amendements et sur des propositions de loi «modifiant le Code électoral ainsi que son annexe» (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 37/5); voir aussi l’avis 46.238/2 du 14 avril 2009 sur une proposition de décret «instaurant la consultation populaire régionale» (voir notamment la note 3 de cet avis) (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009, n° 33/2).

(41) Note de bas de page 13 de l’avis cité: Anciennement l’article 4 de la Constitution avant la coordination de celle-ci en date du 17 février 1994.

nature à lier, sinon en droit au moins en fait<sup>(42)</sup>, les élus parlementaires, ne peut, sauf révision expresse de la Constitution en sens contraire, se concevoir que dans le chef de ceux qui sont appelés à élire ces représentants, à savoir les électeurs.

Bien que l'article 39bis de la Constitution attribue au législateur décrétal agissant à la majorité spéciale une large marge d'appréciation pour fixer «les modalités et l'organisation» de la consultation populaire et que l'on pourrait en déduire que ce législateur spécial peut également régler librement la participation à cette consultation populaire, le Conseil d'État estime que l'article 39bis de la Constitution ne lui a pas permis de déroger à l'article 8 de la Constitution, aux termes duquel la «qualité de Belge» est requise pour exercer des droits politiques.

Le droit de participer à une consultation populaire régionale dans des matières régionales, qui, dans le cadre de la Constitution et du droit international et européen, relèvent de la souveraineté interne et externe, doit être considéré comme un droit politique. En effet, en participant à une consultation populaire régionale, le citoyen prend part à l'exercice des pouvoirs au sens de l'article 33 de la Constitution et exerce un droit politique au sens de l'article 8 de la Constitution.<sup>\*(43)</sup>

Hetzelfde geldt voor de thans voorliggende voorstellen van bijzondere ordonnantie.

9.3. In advies 68.042/AV heeft de Raad van State opgemerkt dat hetzelfde geldt voor de deelname aan een burgervergadering die om een volksraadpleging kan verzoeken. Met verwijzing naar het aangehaalde advies 56.969/AV/2-56.970/AV/2-56.988/AV/2 oordeelde de Raad:

«Dans la mesure où des habitants de la Région wallonne qui ne possèdent pas la nationalité belge sont susceptibles d'être tirés au sort pour faire partie de l'«assemblée citoyenne», cette observation peut, *mutatis mutandis*, être réitérée en l'espèce.

La proposition doit être amendée pour éviter la difficulté soulevée au regard de l'article 8 et 33 de la Constitution.<sup>\*(44)</sup>

De permanente burgerraad waarin het voorstel A-363 voorziet, kan weliswaar niet om een volksraadpleging verzoeken, maar zoals hiervoor werd opgemerkt gaat de bevoegdheid van de permanente burgerraad om te beslissen of ze de verzoeken tot volksraadpleging omzet in een voorstel aan het Parlement verder, vermits zonder positieve beslissing van de permanente burgerraad een volksraadpleging geen doorgang kan vinden

(42) Voetnoot 14 van het aangehaalde advies: Déjà dans les avis 15.853/AG-15.854/AG-15.969/AG-15.970/AG-15.971/AG précités et également dans de nombreux avis ultérieurs, le Conseil d'État a relativisé la différence entre un référendum contraignant et un référendum consultatif (*Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 783/2). Voir aussi par exemple les avis 33.789/AV-33.791/AV précités (voir notamment la note 4): «Même si les résultats d'une consultation populaire peuvent ne pas être juridiquement obligatoires, l'autorité et la pression de fait qui s'en dégagent sont de nature telle qu'elles risquent de porter atteinte à l'essence du système représentatif instauré par la Constitution par le fait que les représentants du peuple ne décideront plus eux-mêmes mais se sentiront liés en fait par l'avis que leur donne la population».

(43) Adv.RvS 56.969/AV/2-56.970/AV/2-56.988/AV/2 van 10 maart 2015, *Parl. St. W.Parl.* 2014-15, nrs. 42/2-79/2-83/2, 6-7, opmerking 18.

(44) Adv.RvS 68.042/AV van 29 december 2020, *Parl. St. W.Parl.* 2019-20, nr. 222/1, 4, opmerking 11.

nature à lier, sinon en droit au moins en fait<sup>(42)</sup>, les élus parlementaires, ne peut, sauf révision expresse de la Constitution en sens contraire, se concevoir que dans le chef de ceux qui sont appelés à élire ces représentants, à savoir les électeurs.

Bien que l'article 39bis de la Constitution attribue au législateur décrétal agissant à la majorité spéciale une large marge d'appréciation pour fixer «les modalités et l'organisation» de la consultation populaire et que l'on pourrait en déduire que ce législateur spécial peut également régler librement la participation à cette consultation populaire, le Conseil d'État estime que l'article 39bis de la Constitution ne lui a pas permis de déroger à l'article 8 de la Constitution, aux termes duquel la «qualité de Belge» est requise pour exercer des droits politiques.

Le droit de participer à une consultation populaire régionale dans des matières régionales, qui, dans le cadre de la Constitution et du droit international et européen, relèvent de la souveraineté interne et externe, doit être considéré comme un droit politique. En effet, en participant à une consultation populaire régionale, le citoyen prend part à l'exercice des pouvoirs au sens de l'article 33 de la Constitution et exerce un droit politique au sens de l'article 8 de la Constitution.<sup>(43)</sup>

La même observation peut être formulée pour les propositions d'ordonnance spéciale actuellement à l'examen.

9.3. Dans son avis 68.042/AG, le Conseil d'État a observé qu'il en va de même pour la participation à une assemblée citoyenne qui peut demander une consultation populaire. Se référant à l'avis précité 56.969/AG/2-56.970/AG/2-56.988/AG/2, le Conseil a estimé:

«Dans la mesure où des habitants de la Région wallonne qui ne possèdent pas la nationalité belge sont susceptibles d'être tirés au sort pour faire partie de l'«assemblée citoyenne», cette observation peut, *mutatis mutandis*, être réitérée en l'espèce.

La proposition doit être amendée pour éviter la difficulté soulevée au regard de l'article 8 et 33 de la Constitution.<sup>(44)</sup>

Certes, le conseil citoyen permanent que prévoit la proposition A-363 ne peut pas demander une consultation populaire, mais, comme il a été observé ci-dessus, le pouvoir du conseil citoyen permanent de décider s'il transpose les demandes de consultation populaire en une proposition au Parlement va plus loin, puisque sans une décision positive du conseil citoyen permanent, une consultation populaire ne peut pas se concrétiser (observation 6.3.6).

(42) Note de bas de page 14 de l'avis cité: Déjà dans les avis 15.853/AG-15.854/AG-15.969/AG-15.970/AG-15.971/AG précités et également dans de nombreux avis ultérieurs, le Conseil d'État a relativisé la différence entre un référendum contraignant et un référendum consultatif (*Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 783/2). Voir aussi par exemple les avis 33.789/AV-33.791/AV précités (voir notamment la note 4): «Même si les résultats d'une consultation populaire peuvent ne pas être juridiquement obligatoires, l'autorité et la pression de fait qui s'en dégagent sont de nature telle qu'elles risquent de porter atteinte à l'essence du système représentatif instauré par la Constitution par le fait que les représentants du peuple ne décideront plus eux-mêmes mais se sentiront liés en fait par l'avis que leur donne la population».

(43) Avis C.E. 56.969/AG/2-56.970/AG/2-56.988/AG/2 du 10 mars 2015, *Doc. parl.*, Parl. wall. 2014-15, n° 42/2-79/2-83/2, pp. 6-7, observation 18.

(44) Avis C.E. 68.042/AG du 29 décembre 2020, *Doc. parl.*, Parl. wall. 2019-20, n° 222/1, p. 4, observation 11.

(opmerking 6.3.6). Bijgevolg moet ook in dit geval de deelname aan de permanente burgerraad als een politiek recht worden beschouwd dat overeenkomstig artikel 8 van de Grondwet aan Belgen is voorbehouden.<sup>(45)</sup>

9.4. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de voor advies voorgelegde voorstellen van bijzondere ordonnantie moeten worden herzien zodat het recht om een volksraadpleging te verzoeken, het recht om eraan deel te nemen, en het recht om deel uit te maken van de permanente burgerraad die beslist om een verzoek al dan niet om te zetten in een voorstel tot volksraadpleging, wordt beperkt tot “inwoners” die over de Belgische nationaliteit beschikken.

## B. De verwerking van persoonsgegevens

10. In de voor advies voorgelegde voorstellen wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld. Zo wordt bepaald dat een door inwoners ingediend verzoek tot organisatie van een volksraadpleging persoonsgegevens moet bevatten zoals de naam, de geboorteplaats (lees: geboortedatum) en de woonplaats van de betrokkenen.<sup>(46)</sup> In het voorstel A-705 wordt bepaald dat het door het college van burgemeester en schepenen op te stellen register van deelnemers de naam, de voornamen, de geboortedatum, het geslacht, de hoofdverblijfplaats en het identificatienummer in het rijksregister van natuurlijke personen vermeldt.<sup>(47)</sup> Ook de behandeling van klachten gaat ongetwijfeld met de verwerking van persoonsgegevens gepaard.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de bevoegde wetgever vastgesteld zijn.<sup>(48)</sup>

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de (bijzondere) ordonnantie zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de afdeling Wetgeving en het Grondwettelijk Hof van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken

Par conséquent, il faut en l'espèce également considérer la participation à un conseil citoyen permanent comme un droit politique réservé aux Belges conformément à l'article 8 de la Constitution<sup>(45)</sup>.

9.4. Il découle de ce qui précède que les propositions d'ordonnance spéciale, soumises pour avis, doivent être revues, de telle sorte que le droit de demander une consultation populaire, le droit d'y participer et le droit de prendre part au conseil citoyen permanent qui décide de transposer ou non une demande en une proposition de consultation populaire, soient limités aux «habitants» qui disposent de la nationalité belge.

## B. Le traitement de données à caractère personnel

10. Les propositions soumises pour avis règlent le traitement des données à caractère personnel. Il y est ainsi précisé qu'une demande d'organisation d'une consultation populaire, déposée par des habitants, doit contenir des données à caractère personnel, telles que le nom, la date de naissance et le domicile des intéressés<sup>(46)</sup>. La proposition A-705 prévoit que le registre des participants, à établir par le Collège des bourgmestre et échevins, fait mention du nom, des prénoms, de la date de naissance, du sexe, de la résidence principale et du numéro d'identification au registre national des personnes physiques<sup>(47)</sup>. Le traitement des réclamations relève lui aussi incontestablement du traitement des données à caractère personnel.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les «éléments essentiels» sont fixés préalablement par le législateur compétent<sup>(48)</sup>.

Par conséquent, les «éléments essentiels» du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans l'ordonnance (spéciale) elle-même. À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, et la Cour constitutionnelle considèrent que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des «éléments essentiels» les éléments suivants: 1°) les catégories de données traitées; 2°) les catégories

(45) Het was juist omdat in het voorontwerp waarover de Raad van State advies 71.651/AV heeft gegeven, de gemengde commissies en de burgerpanels slechts over “beperkte prerogatieven” beschikten, dat de Raad in dat advies van oordeel was dat het recht om deel te nemen aan die commissies of panels niet als een politiek recht kon worden beschouwd dat op grond van artikel 8, tweede lid, van de Grondwet moet voorbehouden blijven aan Belgen: zie adv.RvS 71.651/AV van 15 juli 2022, *Parl. St. Kamer* 2022-23, nr. 55-2944/001, 52-53, opmerking 11.1.

(46) Artikel 4, tweede lid, 3°, van het voorstel A-48, artikelen 5, tweede lid, 2°, en 6, § 1, 2°, van het voorstel A-116, artikel 6, § 2, tweede lid, punten 4 en 5, van het voorstel A-363, en artikel 5, § 1, tweede lid, 3° en 4°, van het voorstel A-704.

(47) Artikel 4, § 2, 3°, van het voorstel A-705.

(48) Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

(45) C'est précisément parce que dans l'avant-projet sur lequel le Conseil d'État a donné l'avis 71.651/AG, les commissions mixtes et les panels citoyens ne disposaient que de «prérogatives» de «nature limitée», que le Conseil a estimé dans cet avis que le droit de participer à ces commissions ou panels ne pouvait pas être considéré comme un droit politique qui, en vertu de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, doit rester réservé aux Belges: voir l'avis C.E. 71.651/AG du 15 juillet 2022, *Doc. parl., Chambre*, 2022-23, n° 55-2944/001, 52-53, observation 11.1.

(46) Article 4, alinéa 2, 3°, de la proposition A-48, articles 5, alinéa 2, 2°, et 6, § 1<sup>er</sup>, 2°, de la proposition A-116, article 6, § 2, alinéa 2, points 4 et 5, de la proposition A-363, et article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3° et 4°, de la proposition A-704.

(47) Article 4, § 2, 3°, de la proposition A-705.

(48) Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle: voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.<sup>(49)</sup>

In geen van de voor advies voorgelegde voorstellen worden al die elementen op afdoende wijze geregeld. Weliswaar wordt in de artikelen 8 en 50 van het voorstel A-705 verwezen naar de algemene verordening gegevensbescherming, maar die verwijzingen volstaan uiteraard niet om tegemoet te komen aan de vereisten van het in artikel 22 van de Grondwet vervatte wettigheidsbeginsel.

Bijgevolg moeten de voor advies voorgelegde voorstellen op dit punt dan ook worden aangevuld zodat de voormelde essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens door de ordonnantiegever zelf worden vastgelegd.

### C. De verhouding tussen de voorgestelde (bijzondere) ordonnanties en het reglement van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement

11.1. Zoals vermeld (opmerking 8.1) kennen de voor advies voorgelegde voorstellen bevoegdheden en opdrachten toe aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Daardoor wordt ook de werking van dat Parlement tot op zekere hoogte geregeld.

11.2. In advies 68.936/AV van 7 april 2021 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent de autonomie van wetgevende vergaderingen het volgende opgemerkt:

“Krachtens artikel 60 van de Grondwet bepaalt elke Kamer “in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent”.

Deze bepaling geeft uiting aan de wil van de Grondwetgever “dat elke Wetgevende Kamer haar werkwijze volkomen onafhankelijk zou kunnen regelen met als enige voorbehoud de grenzen die in de Grondwet zelf zijn aangegeven”.<sup>(50)</sup> Ze waarborgt de onafhankelijkheid van iedere assemblee, zowel ten aanzien van de andere assemblee als van de uitvoerende macht.<sup>(51)</sup>

(49) Adv. RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 “betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie”, opmerking 101 (*Parl. St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

(50) Voetnoot 146 van het aangehaalde advies: Adv. RvS 17.060/9 van 29 januari 1986 over een voorstel van wet “tot regeling van de bijstand aan leden van de provincie-, gemeente- en agglomeratieraden die ingevolge een lichaamsgebrek in de onmogelijkheid verkeren hun mandaat ten volle te vervullen”, 11. Zie ook: voornoemd adv. RvS 67.142/AV van 25 maart 2020, voetnoot 14.

(51) Voetnoot 147 van het aangehaalde advies: Adv. RvS 58.324/2 van 16 november 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 17 december 2015 “modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon et le décret du 5 mars 2008 “portant constitution de l’Agence wallonne de l’air et du climat et le code wallon du Logement et de l’Habitat durable”, *Parl. St.* W.Parl. 2015-16, nr. 343/1 (bijlage 2 – alg. Opmerking 2, 39). Zie ook adv. RvS 68.041/AV van 29 december 2020 over een voorstel van decreet van het Waalse Gewest “institutionnalisant l’assemblee citoyenne et le conseil citoyen”, opmerking 15 (*Parl. St.* W.Parl. 2019-20, nr. 221/002).

de personnes concernées; 3°) la finalité poursuivie par le traitement; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées; et 5°) le délai maximal de conservation des données<sup>(49)</sup>.

Aucune des propositions soumises pour avis ne règle tous ces éléments de manière satisfaisante. Si les articles 8 et 50 de la proposition A-705 font référence au règlement général sur la protection des données, ces références ne suffisent évidemment pas pour satisfaire aux exigences du principe de légalité consacré par l’article 22 de la Constitution.

Par conséquent, il y a lieu de compléter, sur ce point, les propositions soumises pour avis en ce sens que les éléments essentiels précités du traitement des données à caractère personnel soient fixés par le législateur ordonnancier lui-même.

### C. L’articulation entre les ordonnances (spéciales) proposées et le règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

11.1. Comme il a déjà été mentionné (observation 8.1), les propositions soumises pour avis attribuent des pouvoirs et des missions au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, elles règlent aussi, dans une certaine mesure, le fonctionnement de ce Parlement.

11.2. Dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021, le Conseil d’État, section de législation, a formulé l’observation suivante concernant l’autonomie des assemblées législatives:

«En vertu de l’article 60 de la Constitution, chaque Chambre détermine, «par son règlement», le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

Cette disposition traduit la volonté du Constituant, qui a entendu assurer «à chacune des Chambres législatives, une totale indépendance pour l’organisation de son fonctionnement, sous la seule réserve des limites fixées par la Constitution même»<sup>(50)</sup>. Elle garantit l’indépendance de chaque assemblée, non seulement vis-à-vis de l’autre, mais également à l’égard du pouvoir exécutif<sup>(51)</sup>.

(49) Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 «relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique», observation 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119). Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1.

(50) Note de bas de page 146 de l’avis cité: Avis C.E. n° 17.060/9 donné le 29 janvier 1986 sur une proposition de loi «régulant l’assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d’agglomération qui, en raison d’un handicap physique, se trouvent dans l’impossibilité d’exercer pleinement leur mandat», 11. Voir également avis C.E. n° 67.142/AV donné le 25 mars 2020, précité, note 14.

(51) Note de bas de page 147 de l’avis cité: Avis C.E. n° 58.324/2 donné le 16 novembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 «modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon et le décret du 5 mars 2008 «portant constitution de l’Agence wallonne de l’air et du climat et le code wallon du Logement et de l’Habitat durable», *Doc. parl.*, Parl. Wall., 2015-2016, n° 343/1 (annexe 2 – obs. générale 2, p. 39). Voir également avis C.E. n° 68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne «institutionnalisant l’assemblee citoyenne et le conseil citoyen», observation 15 (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2019-2020, n° 221/002).



In beginsel komt het dus niet aan de wetgever toe om de manier te regelen waarop de kamers hun bevoegdheden uitoefenen<sup>(52)</sup> of hun beslissingen nemen. Zo kan de wetgever evenmin een parlementaire commissie oprichten, noch haar een bijzondere bevoegdheid verlenen of de manier regelen waarop die bevoegdheid wordt uitgeoefend.<sup>(53)</sup>

Weliswaar wordt in bepaalde omstandigheden het optreden van de wetgever alsnog aanvaard. Dat is met name het geval, enerzijds, wanneer aan derden beperkingen van hun rechten of bepaalde plichten worden opgelegd, hoofdzakelijk in aangelegenheden ten aanzien waarvan de Grondwet de medewerking van de wetgever voorschrijft en, anderzijds, wanneer het probleem vanwege de aard ervan een eenvormige oplossing voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat vereist waarin alleen bij wet kan worden voorzien.<sup>(54)(55)</sup>

Wat de eerste hiervoor vermelde mogelijkheid voor een wetgevend optreden betreft, heeft de Raad van State daar nog het volgende aan toegevoegd:

“Er wordt aangenomen dat de door artikel 60 van de Grondwet gewaarborgde interne autonomie van wetgevende vergaderingen niet geldt voor regelingen die niet louter betrekking hebben op de interne werking van de assemblee, maar ook externe effecten hebben, hetgeen het geval zou zijn wanneer die regels verplichtingen inhouden voor derden of een weerslag hebben op hun rechten (zie adv.RvS 26.693/1/V, 26.694/1/V en 26.695/1/V over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 1998 “tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen”, *Parl. St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 497/2, 11). Geen enkele voor de burger dwingende bepaling kan haar grondslag vinden in het reglement van een assemblee (adv.RvS 40.390/2 van 5 juli 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 25 april 2007 “tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie”, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/40390.pdf>, *Parl. St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/2, 3; zie ook: adv.RvS 31.049/3 van 13 maart 2001 over een voorstel van decreet “houdende

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les chambres exercent leurs attributions<sup>(52)</sup> ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée<sup>(53)</sup>.

Il est vrai que, dans certaines circonstances, l'intervention du législateur est encore admise. Tel est notamment le cas, d'une part, lorsque sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi et, d'autre part, lorsque le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme pour la Chambre des représentants et pour le Sénat, que seule la loi est en mesure d'apporter<sup>(54)</sup>».<sup>(55)</sup>

En ce qui concerne la possibilité citée en premier lieu, pour une intervention du législateur, le Conseil d'État y a encore ajouté ce qui suit:

«Il est admis que l'autonomie interne des assemblées législatives garantie par l'article 60 de la Constitution ne s'applique pas à des réglementations qui ne concernent pas uniquement le fonctionnement interne de l'assemblée, mais qui ont aussi des effets externes, ce qui serait le cas lorsque ces règles impliquent des obligations pour des tiers et ont un impact sur leurs droits (voir avis C.E. 26.693/1/V, 26.694/1/V et 26.695/1/V du 21 août 1997 sur une proposition devenue le décret du 14 juillet 1998 «tot wijziging van artikel 41 van de de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen» <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/26693>, *Doc. parl.*, Parl. fl., 1996-97, n° 497/2, p. 11). Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée (avis C.E. 40.390/2 du 5 juillet 2006 sur un projet devenu la loi du 25 avril 2007 «instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif» <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/40390>, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-648/2, p. 3; voir aussi: avis C.E. 31.049/3 du 13 mars 2001 sur une proposition de décret «houdende

(52) Voetnoot 148 van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid adv. RvS 18.502/2 van 8 juni 1988 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 18 juli 1991 “tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten”, *Parl. St.* Kamer B.Z. 1988, nr. 162/2-1988; adv. RvS 25.413/2 van 16 oktober 1996 over een voorstel van wet “tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 houdende regeling van het toezicht op politie en inlichtingendiensten”, *Parl. St.* Senaat 1996-1997, nr. 390/2; adv. RvS 26.054/4 van 3 maart 1997 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 10 maart 1998 “tot wijziging van de organieke de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof”, *Parl. St.* Kamer 1995-1996, nr. 618/3; adv. RvS 3 638/3 van 24 september 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 maart 2003 “tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid”, *Parl. St.* Kamer 2002-2003, nr. 50 - 2141/001.

(53) Voetnoot 149 van het aangehaalde advies: Adv. RvS 40.390/2 van 5 juli 2006 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie, *Parl. St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/2, 2.

(54) Voetnoot 150 van het aangehaalde advies: Zie o.m. voornoemde adv. RvS 12.260/1/A van 4 juni 1975 over een voorontwerp van wet “tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der ministers”, p. 46; adv. RvS 17.060/9 van 29 januari 1986 over een voorstel van wet “tot regeling van de bijstand aan leden van de provincie-, gemeente- en agglomeratieraden die ingevolge een lichaamsgebrek in de onmogelijkheid verkeren hun mandaat ten volle te vervullen”, p. 12.

(55) Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 “betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie”, *Parl. St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 107 en 108, opmerking 86.2.

(52) Note de bas de page 148 de l'avis cité: Voir notamment avis C.E. n° 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 «organique du contrôle des services de police et de renseignements», *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 162/2-1988; avis C.E. n° 25.413/2 donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi «modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements», *Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 390/2; avis C.E. n° 26.054/4 donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 «modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes», *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/3; avis C.E. n° 33.638/3 donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 «modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé», *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 50-2141/001.

(53) Note de bas de page 149 de l'avis cité: Avis C.E. n° 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition devenue la loi du 25 avril 2007 «instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif», *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-648/2, 2.

(54) Note de bas de page 150 de l'avis cité: Voir notamment avis C.E. n° 12.260/1/A donné le 4 juin 1975 précité sur un avant-projet de loi «régulant la responsabilité juridique des Ministres», p. 46; avis C.E. n° 17.060/9 donné le 29 janvier 1986 sur une proposition de loi «régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat», p. 12.

(55) Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 «relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique», *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, pp. 107 et 108, observation 86.2.



controle op grote projecten” <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/31049.pdf>, *Parl. St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 493/2, 8; adv.RvS 55.992/3 van 8 mei 2004, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 “tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wat betreft de selectieprocedure en andere bepalingen” <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/55992.pdf>, opmerking 7.2; adv.RvS 65.074/1 van 12 februari 2019 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 22 maart 2019 “houdende een kader voor grote projecten en programma’s” <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/65074.pdf>, opmerking 4.1, *Parl. St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1768/4, 7).<sup>(56)</sup>

Krachtens artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat overeenkomstig artikel 28 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 van overeenkomstige toepassing is op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, stelt elk Parlement zijn reglement vast. Hoewel enigszins anders geformuleerd, geeft deze bepaling uiting aan het beginsel dat is vervat in het in de voormelde adviezen aangehaalde artikel 60 van de Grondwet.<sup>(57)</sup>

11.3. Er kan in beginsel worden aangenomen dat de regelingen vervat in de voor advies voorgelegde voorstellen niet louter betrekking hebben op de interne werking van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, maar ook externe effecten hebben en aan de betrokken burgers rechten en verplichtingen toekennen. Dat gaat echter niet op voor wat volgt.

11.4. Artikel 21, § 3, van het voorstel A-704 voorziet in de oprichting binnen het Brussels Hoofdstedelijk Parlement van een “commissie bestaande uit zeven leden, waarvan minstens een per taalgroep, samengesteld door loting” die uitspraak doet over klachten over het verloop van de volksraadpleging. Nog volgens die bepaling zijn de griffier en de adjunct-griffier van het Parlement aanwezig bij de beraadslagingen van de commissie, evenals de ambtenaren die ze aanduiden om hen bij te staan of te vervangen. Luidens artikel 21, § 10, van hetzelfde voorstel wordt in geval van een tweede lezing van een klacht<sup>(58)</sup> overgegaan tot een “nieuwe loting met het oog op een andere samenstelling van de commissie”. In paragraaf 4 van dat artikel wordt bepaald dat de commissie een voorzitter en een rapporteur aanduidt die belast is met de verslaggeving aan het Parlement.

Overeenkomstig artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 komt het niet aan de ordonnantiegever toe, maar aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zelf, om in de oprichting van een parlementaire commissie te voorzien en de werking ervan te regelen. Blijkens de toelichting bij artikel 21 van het voorstel A-704 herneemt dat artikel overigens “de bepalingen van het reglement van het Parlement met betrekking tot de procedure voor de bekrachtiging van de verkiezingsverrichtingen, zoals

(56) Adv.RvS 67.142/AV van 25 maart 2020 over een voorstel dat onder meer heeft geleid tot de wet van 27 maart 2020 “die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19 (I)”, *Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1104/002, 12, voetnoot 15. Zie ook adv.RvS 71.651/AV van 15 juli 2022, *Parl. St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2944/001, 47-48, opmerking 5.2.

(57) Adv.RvS 68.041/AV van 29 december 2020, *Parl. St.* W.Parl. 2019-20, nr. 221/2, 4-6, opmerking 15; adv.RvS 71.275/3 van 7 juni 2022 over een voorontwerp dat onder meer heeft geleid tot het decreet van 28 oktober 2022 “tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut”, *Parl. St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 534-535, opmerking 41.2.

(58) Wanneer de indiener van een klacht het niet eens is met de beslissing van het Parlement over zijn klacht, kan hij een gemotiveerd verzoek indienen bij het Parlement om over te gaan tot een tweede lezing van zijn klacht: artikel 21, § 9, van het voorstel A-704.

controle op grote projecten», <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/31049> *Doc. parl.*, Parl. fl., 2000-01, n° 493/2, p. 8; avis C.E. 55.992/3 du 8 mai 2014 sur un projet devenu l’arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 «tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wat betreft de selectieprocedure en andere bepalingen» <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55992>, observation 7.2; avis C.E. 65.074/1 du 12 février 2019 sur une proposition devenue le décret du 22 mars 2019 «houdende een kader voor grote projecten en programma’s», <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65074>, observation 4.1, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-19, n° 1768/4, p. 7).<sup>(56)</sup>

En vertu de l’article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui est également applicable à la Région de Bruxelles-Capitale conformément à l’article 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, chaque Parlement arrête son règlement. Bien qu’elle soit formulée quelque peu différemment, cette disposition exprime le principe consacré par l’article 60 de la Constitution, cité par les avis susmentionnés<sup>(57)</sup>.

11.3. On peut en principe admettre que les règles contenues dans les propositions soumises pour avis ne portent pas uniquement sur le fonctionnement interne du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais ont également des effets externes et confèrent des droits et des obligations aux citoyens concernés. Toutefois, cela ne vaut pas pour ce qui suit.

11.4. L’article 21, § 3, de la proposition A-704 prévoit la création au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale d’une «commission de sept membres, dont un au moins par groupe linguistique, formée par tirage au sort» qui statue sur les plaintes relatives au déroulement de la consultation populaire. Toujours selon cette disposition, le greffier et le greffier adjoint du Parlement sont présents aux délibérations de la commission, ainsi que les fonctionnaires qu’ils désignent pour les assister ou les remplacer. L’article 21, § 10, de la même proposition, prévoit qu’en cas d’une seconde lecture d’une plainte<sup>(58)</sup>, il est procédé à un «nouveau tirage au sort en vue de composer différemment la commission». Le paragraphe 4 de cet article précise que la commission nomme un président et un rapporteur chargé de faire rapport au Parlement.

Conformément à l’article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980, il n’appartient pas au législateur ordonnancier mais au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale lui-même de créer une commission parlementaire et d’en régler le fonctionnement. Il ressort des développements relatifs à l’article 21 de la proposition A-704 que cet article reproduit d’ailleurs «les dispositions du règlement du Parlement relatives à la procédure de validation des opérations électorales, telle que modifiée à la suite de l’arrêt

(56) Avis C.E. 67.142/AG du 25 mars 2020 sur une proposition devenue notamment la loi du 27 mars 2020 «habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (I)», *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1104/002, p. 12, note de bas de page 15. Voir aussi l’avis C.E. 71.651/AG du 15 juillet 2022, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-2944/001, pp. 47-48, observation 5.2.

(57) Avis C.E. 68.041/AG du 29 décembre 2020, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-20, n° 221/2, pp. 4-6, observation 15; avis C.E. 71.275/3 du 7 juin 2022 sur un avant-projet devenu notamment le décret du 28 octobre 2022 «portant création d’un Institut flamand des droits de l’homme», *Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-22, n° 1357/1, pp. 534-535, observation 41.2.

(58) Lorsque le réclamant n’est pas d’accord avec la décision du Parlement sur sa réclamation, il peut déposer au Parlement une demande motivée de procéder à une seconde lecture de sa réclamation: article 21, § 9, de la proposition A-704.

gewijzigd naar aanleiding van het arrest “Mugemangango tegen België”, uitgesproken door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op 10 juli 2020”.

In zoverre in artikel 21 van het voorstel A-704 de klachtenprocedure wordt geregeld over het verloop van de volksraadpleging, kan worden aangenomen dat die bepaling betrekking heeft op de rechten van derden. Dat gaat evenwel niet op voor de hiervoor vermelde bepalingen die de samenstelling, de organisatie en de werking van die commissie regelen. Die bepalingen moeten derhalve worden weggelaten.

11.5. De voor advies voorgelegde voorstellen kunnen niet de wijze regelen waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zijn interne administratie organiseert.<sup>(59)</sup> Er kan bijgevolg niet worden aanvaard dat in artikel 6, § 2, van het voorstel A-48, artikel 7, § 3, van het voorstel A-116, en artikel 6, § 3, van het voorstel A-363, de griffier van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement belast wordt met de controle van de handtekeningen. Die opdracht moet aan het Parlement worden gegeven, dat dan autonoom beslist wie voor de uitvoering ervan instaat.

Hetzelfde geldt voor artikel 6, § 2, van het voorstel A-704. Daarbij komt nog dat in dat voorstel de griffier wordt belast met het bijeenroepen van de ja- en nee-comités (artikel 12, § 3), met het informeren van de aanvragers en de leden van de ja-comités van het gegeven dat het Parlement tegen de resolutie over het resultaat van de volksraadpleging heeft gestemd (artikel 18, § 2), en met de deelname aan de commissie die uitspraak doet over de klachten betreffende het verloop van de volksraadpleging (artikel 21, § 3). Ook die bepalingen houden een inmenging in in de interne organisatie van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en moeten derhalve worden aangepast.

11.6. Luidens artikel 7, eerste lid, van het voorstel A-48 kan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement hoorzittingen houden om inzonderheid met de aanvragers de opmerkingen en standpunten ten gevolge van het onderzoek van het verzoek uit te wisselen. Gelet op het woord “kan” gaat het niet om een recht in hoofdfe van de aanvragers van een volksraadpleging. Het komt derhalve aan het Parlement zelf toe om in zijn reglement in die mogelijkheid te voorzien.

Hetzelfde geldt voor artikel 7, achtste lid, van het voorstel A-704.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### VOORSTEL A-48

#### *Artikel 9*

12. Uit artikel 9 van het voorstel A-48 vloeit voort dat de eerste vijf-entwintig ondertekenaars van een verzoek tot volksraadpleging dat uitgaat van inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest afstand kunnen doen van hun hoedanigheid van ondertekenaar van het verzoek indien ze van oordeel zijn dat de door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement vastgestelde vraag of vragen zo geformuleerd zijn dat ze er niet mee kunnen instemmen.

Uit die bepaling lijkt te kunnen worden opgemaakt dat indien dit ertoe zou leiden dat niet langer is voldaan aan de voorwaarden vervat in

(59) Adv.RvS 70.858/2 van 14 februari 2022 over een wetsvoorstel “tot oprichting van een transparantieregister en tot invoering van een transparantieparagraaf”, *Parl. St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2394/002, 8, opmerking 2.2.

«Mugemangango contre Belgique» rendu par la Cour européenne des droits de l’homme le 10 juillet 2020».

Dans la mesure où la procédure de réclamation sur le déroulement de la consultation populaire est réglée à l’article 21 de la proposition A-704, il peut être admis que cette disposition porte sur les droits de tiers. Cela ne concerne toutefois pas les dispositions précitées réglant la composition, l’organisation et le fonctionnement de cette commission. Il y a donc lieu de supprimer ces dispositions.

11.5. Les propositions soumises pour avis ne peuvent pas réglementer la manière dont le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale organise son administration interne<sup>(59)</sup>. On ne peut dès lors pas admettre que l’article 6, § 2, de la proposition A-48, l’article 7, § 3, de la proposition A-116 et l’article 6, § 3, de la proposition A-363 chargent le greffier du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du contrôle des signatures. Cette mission doit être attribuée au Parlement, lequel décide alors en toute autonomie qui sera chargé de la mise en œuvre.

Il en va de même de l’article 6, § 2, de la proposition A-704. En outre, cette proposition prévoit que le greffier est chargé de convoquer les comités du «oui» et du «non» (article 12, § 3), d’informer les demandeurs et les membres des comités du «oui» du fait que le Parlement a voté contre la résolution relative au résultat de la consultation populaire (article 18, § 2) et de participer à la commission qui statue sur les réclamations relatives au déroulement de la consultation populaire (article 21, § 3). Ces dispositions impliquent elles aussi une ingérence dans l’organisation interne du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et doivent dès lors être adaptées.

11.6. Selon l’article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition A-48, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut tenir des auditions notamment en vue de partager avec les demandeurs les observations et points de vue résultant de l’examen de la demande. Compte tenu de la présence du mot «peut», il ne s’agit pas d’un droit pour les demandeurs d’une consultation populaire. Il appartient donc au Parlement lui-même de prévoir cette possibilité dans son règlement.

La même observation vaut pour l’article 7, alinéa 8, de la proposition A-704.

## EXAMEN DU TEXTE

### PROPOSITION A-48

#### *Article 9*

12. Il découle de l’article 9 de la proposition A-48 que les vingt-cinq premiers signataires d’une demande de consultation populaire émanant des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent abandonner leur qualité de signataire de la demande s’ils considèrent que la ou les questions arrêtées par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale sont formulées en des termes auxquels ils ne peuvent pas adhérer.

Il semble pouvoir se déduire de cette disposition que s’il devait en résulter que les conditions énoncées à l’article 2, 1<sup>o</sup>, de la proposition ne

(59) Avis C.E. 70.858/2 du 14 février 2022 sur une proposition de loi «instaurant un registre de transparence et un paragraphe sur la transparence», *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2394/002, p. 8, observation 2.2.

artikel 2, 1<sup>o</sup>, van het voorstel, de volksraadpleging toch doorgang vindt, vermits in de informatiebrochure bedoeld in artikel 15<sup>(60)</sup> melding wordt gemaakt van het gegeven dat die ondertekenaars afstand hebben gedaan van hun verzoek. Er zou in de verdere parlementaire voorbereiding moeten worden gepreciseerd of dit effectief de bedoeling is van de indieners van het voorstel.

Voorts leidt de voorgestelde regeling tot een verschil in behandeling tussen de eerste vijftientig ondertekenaars van het verzoek, die ervan afstand kunnen doen, en de overige ondertekenaars, die niet over die mogelijkheid beschikken. Dit verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Eenzelfde opmerking geldt voor artikel 8, § 1, van het voorstel A-704.

#### *Artikel 14*

13. Uit artikel 14 van het voorstel A-48 vloeit voort dat enkel tot de verwerking wordt overgegaan indien ten minste tien percent van de inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en tien percent van de inwoners van ten minste zes gemeenten van dat gewest aan de stemming hebben deelgenomen.

Hieruit vloeit voort dat die tien percent wordt berekend op het totale aantal inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van elk van die zes gemeenten, met inbegrip van de inwoners die op grond van artikel 5, § 1, van het voorstel niet kunnen deelnemen aan de volksraadpleging.

De indieners van het voorstel moeten nagaan of dit overeenstemt met hun bedoeling en of niet veeleer tien percent van de stemgerechtigde inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de betrokken gemeenten moeten worden gevisieerd, waarbij rekening moet worden gehouden met opmerking 9.4.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor artikel 17 van het voorstel A-704.

#### VOORSTEL A-116

#### *Artikel 10*

14. Luidens artikel 10, tweede lid, eerste streepje, van het voorstel maakt het Brussels Hoofdstedelijk Parlement om de inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op de hoogte te brengen van het houden van een volksraadpleging, gebruik van “officiële websites van de instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

Indien dit zou betekenen dat de websites van alle openbare instellingen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest melding zouden moeten maken van het houden van de volksraadpleging, zou dat ook gelden voor instellingen waarvan de activiteiten hiermee geenszins verband houden en die zich niet richten tot inwoners van het gewest maar bijvoorbeeld tot ondernemers of toeristen.<sup>(61)</sup> Dat is allicht niet de bedoeling van de indieners van het voorstel.

(60) In de Nederlandse tekst van artikel 9, eerste lid, wordt verkeerdelijk verwezen naar “artikel 16”.

(61) Zoals de websites van [finance&invest brussels](#) en [visit brussels](#).

soient plus remplies, la consultation populaire aurait néanmoins lieu, dès lors que la brochure d’information visée à l’article 15<sup>(60)</sup> mentionne que ces signataires ont abandonné leur demande. Il conviendrait de préciser dans la suite des travaux parlementaires si telle est effectivement l’intention des auteurs de la proposition.

Par ailleurs, le dispositif proposé crée une différence de traitement entre les vingt-cinq premiers signataires de la demande, qui peuvent abandonner celle-ci, et les autres signataires qui n’en ont pas la possibilité. Cette différence de traitement doit pouvoir être justifiée au regard du principe constitutionnel d’égalité et de non-discrimination.

La même observation vaut pour l’article 8, § 1<sup>er</sup>, de la proposition A-704.

#### *Article 14*

13. Il ressort de l’article 14 de la proposition A-48 qu’il n’est procédé au dépouillement que si ont participé à la consultation au moins dix pour cent des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale et dix pour cent des habitants d’au moins six communes de cette région.

Il s’en déduit que ces dix pour cent sont calculés sur le nombre total d’habitants de la Région de Bruxelles-Capitale et de chacune de ces six communes, y compris les habitants qui ne peuvent pas participer à la consultation populaire sur la base de l’article 5, § 1<sup>er</sup>, de la proposition.

Les auteurs de la proposition devront vérifier si cela est conforme à leur intention et s’il ne faut pas plutôt viser dix pour cent des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale et des communes concernées qui sont autorisés à participer à la consultation, compte tenu de l’observation 9.4.

Une observation similaire vaut pour l’article 17 de la proposition A-704.

#### PROPOSITION A-116

#### *Article 10*

14. Selon l’article 10, alinéa 2, premier tiret, de la proposition, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale utilise les «sites Internet officiels des Institutions de la Région de Bruxelles-Capitale» pour informer les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale de la tenue d’une consultation populaire.

Si cette disposition signifie que la tenue de la consultation populaire devrait être mentionnée sur les sites Internet de toutes les institutions publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, cela s’appliquerait également aux institutions dont les activités n’y sont nullement liées et qui ne s’adressent pas aux habitants de la région, mais par exemple aux entrepreneurs ou aux touristes<sup>(61)</sup>. Ce n’est sans doute pas l’intention des auteurs de la proposition.

(60) Dans le texte néerlandais de l’article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, il est fait erronément référence à l’article 16.

(61) Tels que les sites Internet de [finance&invest brussels](#) et [visit brussels](#).

Bovendien wordt in deze bepaling geen gewag gemaakt van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zelf, terwijl in artikel 17 van het voorstel die website wel wordt vermeld, naast die van “de officiële Brusselse instellingen”.

Er zou derhalve minstens in de verdere parlementaire bespreking moeten worden gepreciseerd welke websites in artikel 10, tweede lid, eerste streepje, van het voorstel worden bedoeld.

#### Artikel 11

15. Luidens artikel 11, derde lid, van het voorstel verspreiden de gemeentelijke overheden de informatie over de volksraadpleging via het gemeentelijk informatieblad en stellen ze de door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement opgestelde brochure ter beschikking op de openbare plaatsen, met name de crèches, de bibliotheken en de gemeentelijke zwembaden.

Vermits de organisatie en de werking van kinderdagverblijven en van bibliotheken tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren,<sup>(62)</sup> kan die bepaling enkel worden aanvaard voor zover de gemeentelijke kinderdagverblijven en bibliotheken worden bedoeld. Dit zou, naar het voorbeeld van wat het geval is voor de zwembaden, in de tekst van het voorstel tot uiting moeten komen.

#### Artikelen 14 en 17

16. Luidens artikel 14, eerste lid, van het voorstel maakt het Brussels Hoofdstedelijk Parlement de resultaten van de volksraadpleging officieel bekend in het *Belgisch Staatsblad* uiterlijk twee dagen na de volksraadpleging. In artikel 17 van hetzelfde voorstel wordt bepaald dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement in de plenaire vergadering een debat houdt over de uitslag van de volksraadpleging die binnen de maand na de telling van de stemmen bekendgemaakt wordt op de website van het Parlement en van de officiële Brusselse instellingen en op de sociale media.

Nog los van de vraag waarom in het eerste geval die bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* en in het tweede geval op de website van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en van “de officiële Brusselse instellingen”<sup>(63)</sup> en op de sociale media gebeurt, rijst de vraag hoe die twee bepalingen zich met elkaar verhouden.

Artikel 14 van het voorstel lijkt betrekking te hebben op de resultaten van de volksraadpleging vooraleer de inwoners overeenkomstig artikel 16 een klacht mogen indienen tegen dat resultaat. Artikel 17 van het voorstel lijkt dan weer betrekking te hebben op de geldig verklaarde resultaten, voor zover het Parlement de volksraadpleging niet nietig heeft verklaard.

Voor zover dat effectief de bedoeling is van de indieners van het voorstel, zou dat duidelijker tot uiting moeten komen in de tekst van het voorstel.

#### VOORSTEL A-363

#### Artikel 10

17.1. Luidens artikel 10, § 1, punt 3, van het voorstel bestaat het voorstel tot volksraadpleging van de permanente burgerraad onder meer uit “de stemmingswijze”.

(62) Artikelen 4, 5<sup>o</sup>, en 5, § 1, II, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(63) Maar zie opmerking 14.

En outre, cette disposition ne fait pas état du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale lui-même, alors que l’article 17 de la proposition mentionne bel et bien ce site Internet, outre celui des «institutions bruxelloises officielles».

Il conviendrait dès lors de préciser à tout le moins dans les travaux préparatoires ultérieurs quels sites Internet sont visés à l’article 10, alinéa 2, premier tiret, de la proposition.

#### Article 11

15. Selon l’article 11, alinéa 3, de la proposition, les autorités communales diffusent l’information relative à la consultation populaire via le journal communal d’informations et mettent à disposition la brochure établie par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale dans les lieux publics, notamment les crèches, les bibliothèques et les piscines communales.

L’organisation et le fonctionnement des crèches et des bibliothèques relevant de la compétence des communautés<sup>(62)</sup>, cette disposition ne pourra être acceptée que dans la mesure où sont visées les crèches et bibliothèques communales. Cela devrait être exprimé dans le texte de la proposition, à l’instar de ce qui est précisé pour les piscines.

#### Articles 14 et 17

16. Selon l’article 14, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale publie officiellement les résultats de la consultation populaire au *Moniteur belge* au plus tard deux jours après la tenue de la consultation populaire. L’article 17 de la même proposition précise que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale débat en séance plénière des résultats de la consultation populaire qui sont publiés, dans le mois du dépouillement du scrutin, sur le site Internet du Parlement et des institutions bruxelloises officielles et via les réseaux sociaux.

Indépendamment de la question de savoir pourquoi il est procédé à cette publication, dans le premier cas, au *Moniteur belge* et, dans le second cas, sur le site Internet du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et des «institutions bruxelloises officielles»<sup>(63)</sup> et via les réseaux sociaux, on peut se demander comment ces deux dispositions s’articulent.

L’article 14 de la proposition paraît concerner les résultats de la consultation populaire avant que les habitants puissent introduire une réclamation contre ce résultat conformément à l’article 16. L’article 17 de la proposition paraît quant à lui porter sur les résultats validés, dans la mesure où le Parlement n’a pas annulé la consultation populaire.

Si telle est effectivement l’intention des auteurs de la proposition, il faudrait l’exprimer plus clairement dans le texte de la proposition.

#### PROPOSITION A-363

#### Article 10

17.1. Selon l’article 10, § 1<sup>er</sup>, point 3, de la proposition, la proposition de consultation populaire du conseil citoyen permanent comprend, entre autres, «le mode de scrutin».

(62) Articles 4, 5<sup>o</sup>, et 5, § 1<sup>er</sup>, II, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(63) Voir cependant l’observation 14.

Uit artikel 16, § 2, van hetzelfde voorstel blijkt evenwel dat de stemming gebeurt hetzij door zich te begeven naar “de (lees: “het”) gemeentehuis van de gemeente waar men zijn hoofdverblijfplaats heeft”, hetzij door te stemmen “op de (lees: “het”) officieel erkende platform van [...] het Parlement inzake participatie”.

In het licht hiervan rijst de vraag wat in artikel 10, § 1, punt 3, van het voorstel wordt bedoeld met “de stemmingswijze”. Dit zou moeten worden verduidelijkt, onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent het gegeven dat de organisatie van de volksraadpleging, en dus ook de wijze waarop de deelnemers hun stem uitbrengen, in een bijzondere ordonnantie moeten worden geregeld en dat enkel bepalingen van technische of detailmatige aard bij gewone ordonnantie kunnen worden vastgesteld (opmerking 7.1).

17.2. Luidens artikel 10, § 2, van het voorstel wordt onder alle bij een eerste lottrekking aangewezen personen die positief hebben gereageerd, een tweede lottrekking gehouden “op basis van een representativiteitsmethode waarbij vooraf door het begeleidingscomité de criteria worden bepaald die moeten zorgen voor een selectie die de Brusselse realiteit weerspiegelt, op zijn minst wat geslacht, leeftijd, geografische spreiding en opleidingsniveau betreft”.

In advies 71.651/AV van 15 juli 2022 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt over een gelijkaardige regeling, waarbij een representativiteitsmethode werd vastgesteld door de griffie van de Kamer van volksvertegenwoordigers:

“14.1. Luidens artikel 9, tweede lid, van het voorontwerp gebruikt de griffie van de Kamer van volksvertegenwoordigers voor de tweede loting een methode middels dewelke de diversiteit van de gemengde commissie, ten minste op het gebied van geslacht, leeftijd, woonplaats en opleidingsniveau is gewaarborgd.

[...]

14.3. Belangrijker nog is de vaststelling dat aldus aan de griffie van de Kamer van volksvertegenwoordigers de bevoegdheid wordt verleend om de methode of de criteria te bepalen aan de hand waarvan de diversiteit van de gemengde commissie<sup>(64)</sup> wordt gewaarborgd.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds herhaalde malen opgemerkt dat de toekenning van een regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar of een administratie, zoals hier het geval is, enkel kan worden aanvaard wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben.<sup>(65)</sup> Ofschoon die adviespraktijk betrekking had op ambtenaren van de uitvoerende macht, geldt ze evenzeer voor de diensten van een wetgevende vergadering, zoals die van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De aan de griffie van de Kamer van volksvertegenwoordigers verleende bevoegdheid om de methode (“les critères”) te bepalen middels dewelke de diversiteit van gemengde commissie wordt gewaarborgd, kan

(64) Voetnoot 35 van het aangehaalde advies: Bedoeld wordt de diversiteit van de gelote burgers die lid zijn van de gemengde commissie. Die criteria zijn immers niet van toepassing op de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers die deel uitmaken van de gemengde commissie.

(65) Voetnoot 36 van het aangehaalde advies: Zie bijvoorbeeld adv.RvS 70.338/4 van 15 december 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 23 januari 2022 “betreffende de vrijstelling van het verplicht gebruik van de veiligheidsgordel en het kinderbeveiligingssysteem”, opmerking 1 bij artikel 4 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70338>).

Il ressort toutefois de l'article 16, § 2, de la même proposition que le vote a lieu soit en se rendant à «la maison communale de [la] commune de résidence» des habitants, soit en votant «sur la plateforme officiellement reconnue du Parlement dédiée à la participation».

À la lumière de ce qui précède, la question se pose de savoir ce que l'on entend, à l'article 10, § 1<sup>er</sup>, point 3, de la proposition, par «le mode de scrutin». Il conviendrait de le préciser, sans préjudice des observations qui précèdent à propos du fait que l'organisation de la consultation populaire et, partant, la manière dont les participants expriment leur voix, doivent être réglées dans une ordonnance spéciale et que seules des dispositions de nature technique ou secondaire peuvent être fixées par ordonnance ordinaire (observation 7.1).

17.2. Aux termes de l'article 10, § 2, de la proposition, parmi l'ensemble des personnes désignées lors d'un premier tirage au sort ayant répondu positivement, un second tirage au sort a lieu «via une méthode d'échantillonnage dont le comité d'accompagnement fixe au préalable les critères assurant une sélection qui reflète la réalité bruxelloise, au moins en termes de genre, d'âge, de répartition géographique et de niveau de formation».

Dans l'avis 71.651/AG du 15 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes sur un régime similaire, dans lequel le greffé de la Chambre des représentants fixe une méthode d'échantillonnage:

«14.1 Selon l'article 9, alinéa 2, de l'avant-projet, le greffé de la Chambre des représentants utilise pour le second tirage au sort une méthode permettant de déterminer des critères garantissant la diversité de la commission mixte, au moins en termes de genre, d'âge, de domicile et de niveau de formation.

[...]

14.3. Plus fondamentalement encore, il y a lieu de constater que le greffé de la Chambre des représentants est ainsi habilité à fixer la méthode ou les critères permettant de garantir la diversité de la commission mixte<sup>(64)</sup>.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà observé à plusieurs reprises que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire ou une administration, comme en l'espèce, ne peut être admise que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique<sup>(65)</sup>. Même si cette jurisprudence concernait des agents du pouvoir exécutif, elle s'applique tout autant aux services d'une assemblée législative, telle que celle de la Chambre des représentants.

Le pouvoir octroyé au greffé de la Chambre des représentants de fixer les critères («de methode») permettant de garantir la diversité de la commission mixte peut difficilement être considéré comme une mesure

(64) Note de bas de page 35 de l'avis cité: Est visée la diversité des citoyens tirés au sort qui sont membres de la commission mixte. En effet, ces critères ne s'appliquent pas aux membres de la Chambre des représentants qui font partie de la commission mixte.

(65) Note de bas de page 36 de l'avis cité: Voir par exemple l'avis C.E. 70.338/4 du 15 décembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 23 janvier 2022 «relatif à la dérogation à l'utilisation obligatoire de la ceinture de sécurité ou du dispositif de retenue pour enfants», observation 1 à propos de l'article 4 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70338>).



bewaarlijk als een maatregel van beperkte of technische draagwijdte worden beschouwd. Integendeel, die criteria zullen, wat de gelote burgers betreft, de samenstelling van de gemengde commissie mee bepalen. Dat is des te meer het geval nu uit de ontworpen regeling voortvloeit dat de diversiteit ten minste op het gebied van geslacht, leeftijd, woonplaats en opleidingsniveau moet worden gewaarborgd. De griffie van de Kamer van volksvertegenwoordigers zou derhalve zelf aan die lijst andere criteria kunnen toevoegen, zonder dat uit het voorontwerp blijkt welke criteria in aanmerking komen.

Er moet worden besloten dat de bevoegdheid om de methode (“les critères”) te bepalen middels dewelke de diversiteit van de gemengde commissie wordt gewaarborgd niet aan de griffie van de Kamer van volksvertegenwoordigers kan worden overgelaten. Die methode moet derhalve in het voorontwerp zelf worden bepaald.

14.4. Bij het bepalen van die methode of die criteria zal de Kamer van volksvertegenwoordigers het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in acht moeten nemen. De afdeling Wetgeving heeft in dat verband reeds in advies 68.041/AG het volgende geoordeeld:

“[vrije vertaling] [...] elke nadere regel die ertoe strekt te zorgen voor een zekere demografische of geografische spreiding van de gelote personen, moet in overeenstemming zijn met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie verankerd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Voor de keuze van de aldus in aanmerking genomen categorieën moet dan ook op een objectieve en redelijke verantwoording gesteund worden.”<sup>(66)</sup>

In zoverre in het thans voorliggende voorstel de criteria aan de hand waarvan de diversiteit van de permanente burgerraad wordt gewaarborgd, door een begeleidingscomité worden bepaald die bestaat uit “verschillende onderzoekers en ervaringsdeskundigen op het vlak van burgerparticipatie, alsook uit leden van het personeel van het Parlement”,<sup>(67)</sup> geldt dezelfde opmerking voor artikel 10, § 2, ervan. Vermits het ook niet gaat om een aangelegenheid van technische of detailmatige aard, moeten die criteria in de bijzondere ordonnantie zelf worden bepaald.

Hetzelfde geldt voor artikel 18, § 2, van het voorstel, dat in een gelijkaardige regeling voorziet voor de samenstelling van het burgerpanel.

#### Artikel 14

18. Artikel 14, § 2, punt 3, van het voorstel bepaalt dat de informatie bedoeld in paragraaf 1 ervan onder meer wordt verspreid “[d]oor een bericht dat minstens drie keer wordt verspreid door de V.R.T. en de R.T.B.F. en lokale televisiezenders”.

In advies 56.969/AV/2-56.970/AV/2-56.988/AV/2 van 10 maart 2015 heeft de algemene vergadering over een vergelijkbare bepaling het volgende opgemerkt:

«L’alinéa 2, troisième tiret, impose à la R.T.B.F. et au Belgischer Rundfunk (B.R.F.) de diffuser à trois reprises un communiqué mentionnant les informations dont il est question au paragraphe 1<sup>er</sup>.

Ce faisant, cette disposition empiète sur les compétences attribuées aux Communautés française et germanophone en matière de «médias audiovisuels et sonores» par les articles 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, et 130, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la Constitution, l’article 4, 6<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles» et l’article 4, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 31 décembre 1983 «de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone».

(66) Adv.RvS 71.651/AV van 15 juli 2022, *Parl. St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2944/001, 55-56.

(67) Artikel 20, § 1, van het voorstel A-363.

ayant une portée limitée ou technique. Au contraire, ces critères contribueront à fixer, en ce qui concerne les citoyens tirés au sort, la composition de la commission mixte. C’est *a fortiori* le cas s’il découle du régime en projet que la diversité doit être garantie au moins en termes de genre, d’âge, de domicile et de niveau de formation. Le greffe de la Chambre des représentants pourrait dès lors ajouter lui-même d’autres critères à cette liste, sans qu’il ressorte de l’avant-projet quels critères entrent en ligne de compte.

En conclusion, le pouvoir de fixer les critères («de methode») permettant de garantir la diversité de la commission mixte ne peut être laissé au greffe de la Chambre des représentants. Ces critères doivent dès lors être fixés dans l’avant-projet proprement dit.

14.4. Lors de la fixation de cette méthode ou de ces critères, la Chambre des représentants devra avoir égard au principe constitutionnel d’égalité et de non-discrimination. Ainsi que l’a déjà fait observer la section de législation dans son avis n° 68.041/AG précité,

«[...] toute modalité visant à assurer une certaine répartition démographique ou géographique des personnes tirées au sort devra être conforme aux principes d’égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le choix des catégories ainsi retenues doit, donc, pouvoir reposer sur une justification objective et raisonnable».<sup>(66)</sup>

Dans la mesure où, dans la proposition actuellement à l’examen, les critères garantissant la diversité du conseil citoyen permanent sont définis par un comité d’accompagnement constitué de «plusieurs chercheurs et praticiens dans le domaine de la participation citoyenne ainsi que de membres du personnel du Parlement»<sup>(67)</sup>, la même observation s’applique à son article 10, § 2. Puisqu’il ne s’agit pas non plus d’une matière de nature technique ou secondaire, ces critères doivent être déterminés dans l’ordonnance spéciale proprement dite.

Il en va de même pour l’article 18, § 2, de la proposition, qui prévoit un régime similaire pour la composition du panel citoyen.

#### Article 14

18. L’article 14, § 2, point 3, de la proposition prévoit que les informations visées au paragraphe 1<sup>er</sup> sont diffusées, entre autres, «par un communiqué diffusé à trois reprises au moins par la RTBF, la VRT et les télévisions locales».

Dans l’avis 56.969/AG/2-56.970/AG/2-56.988/AG/2 du 10 mars 2015, l’assemblée générale a formulé, sur une disposition comparable, les observations suivantes:

«L’alinéa 2, troisième tiret, impose à la R.T.B.F. et au Belgischer Rundfunk (B.R.F.) de diffuser à trois reprises un communiqué mentionnant les informations dont il est question au paragraphe 1<sup>er</sup>.

Ce faisant, cette disposition empiète sur les compétences attribuées aux Communautés française et germanophone en matière de «médias audiovisuels et sonores» par les articles 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, et 130, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la Constitution, l’article 4, 6<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles» et l’article 4, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 31 décembre 1983 «de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone».

(66) Avis C.E. 71.651/AG du 15 juillet 2022, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-2944/001, pp. 55-56.

(67) Article 20, § 1<sup>er</sup>, de la proposition A-363.

On peut toutefois admettre que le législateur considère pareil dispositif comme nécessaire à l'exercice de la compétence principalement exercée, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence de ce texte sur cette matière est marginal. Il peut en conséquence être constaté que les trois conditions d'admissibilité du recours aux pouvoirs implicites sur la base de l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 sont remplies et que la disposition à l'examen n'appelle pas d'objection<sup>(68)</sup>,<sup>(69)</sup>

Vermits in het thans voorliggende voorstel er een volksraadpleging kan worden gehouden om de drie maanden (artikel 3, § 3, vierde lid, van het voorstel), in plaats van om de zes maanden,<sup>(70)</sup> zal moeten kunnen worden aangetoond dat ook in dit geval voldaan is aan de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden bepaald in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en met name aan de voorwaarde van de marginale weerslag op de gemeenschapsbevoegdheid.

#### Artikel 19

19.1. Luidens artikel 19, § 3, derde lid, punt 1, van het voorstel informeren gedurende de informatieve stap "experts en betrokken personen de (lees: "het") burgerpanel" over de problematiek die het voorwerp van de volksraadpleging uitmaakt. Er zou minstens in de verdere parlementaire bespreking van het voorstel moeten worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met "betrokken personen".

Voorts schrijve men in de Nederlandse tekst van punt 2 van die bepaling "een standpunt delen" (in plaats van "uitdelen").

19.2. Artikel 19, § 3, vierde lid, van het voorstel bepaalt dat "[m] instens twee derde van de panelisten [...] aanwezig [moet] zijn op een vergadering opdat de werken (lees: "werkzaamheden") van [het] burgerpanel geldig zijn".

Het is echter niet duidelijk wat de gevolgen zijn indien de werkzaamheden systematisch worden verhinderd door de afwezigheid van een derde of meer van de panelleden. In elk geval ligt de datum van de volksraadpleging op dat ogenblik reeds vast overeenkomstig artikel 14, § 1, van het voorstel. De vraag rijst evenwel of in dat geval de volksraadpleging doorgaat zonder dat er een informatiebrochure wordt verspreid, dan wel of een andere instantie die informatiebrochure opstelt (in welk geval in het voorstel zou moeten worden gepreciseerd over welke instantie het gaat).

De voorgestelde regeling moet aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen in het licht van het voorgaande.

#### Artikel 20

20. Luidens artikel 20, § 2, van het voorstel is het begeleidingscomité samengesteld "op dezelfde manier als de (lees: "het") begeleidingscomité van de overlegcommissies zoals geregeld in artikel 25/1 § 9 en 10 van het reglement van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

(68) Voetnoot 16 van het aangehaalde advies: Comp. C.C. 25 novembre 1997, n° 73/97, B.2.4 et B.3.3.

(69) Adv.RvS 56.969/AV/2-56.970/AV/2-56.988/AV/2 van 10 maart 2015, *Parl. St. W.Parl.* 2014-15, nrs. 42/2-79/2-83/2, 8, opmerking 27.

(70) Artikel 3, § 2, vierde lid, van het voorstel van bijzonder decreet "visant à instituer la consultation populaire régionale", *Parl. St. W.Parl.* 2014-15, nr. 83/1, 7.

On peut toutefois admettre que le législateur considère pareil dispositif comme nécessaire à l'exercice de la compétence principalement exercée, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence de ce texte sur cette matière est marginal[e]. Il peut en conséquence être constaté que les trois conditions d'admissibilité du recours aux pouvoirs implicites sur la base de l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 sont remplies et que la disposition à l'examen n'appelle pas d'objection<sup>(68)</sup>,<sup>(69)</sup>

Dès lors que la proposition actuellement à l'examen permet d'organiser une consultation populaire tous les trois mois (article 3, § 3, alinéa 4, de la proposition), au lieu de tous les six mois<sup>(70)</sup>, il faudra pouvoir démontrer que, dans ce cas aussi, les conditions permettant de recourir aux pouvoirs implicites définis à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, et en particulier la condition de l'incidence marginale sur la compétence communautaire, sont remplies.

#### Article 19

19.1. Selon l'article 19, § 3, alinéa 3, point 1, de la proposition, durant la phase d'information, «les experts et les personnes concernées informent le panel citoyen» sur la problématique qui fait l'objet de la consultation populaire. Les travaux préparatoires ultérieurs de la proposition devraient au moins préciser ce qu'il faut entendre par «les personnes concernées».

Par ailleurs, on écrira, dans le texte néerlandais du point 2 de cette disposition, «een standpunt delen» (au lieu de «uitdelen»).

19.2. L'article 19, § 3, alinéa 4, de la proposition dispose que «[d]eux tiers des membres du panel au moins doivent être présents à une réunion pour que les travaux du panel citoyen soient valables».

On n'aperçoit cependant pas quelles pourraient être les conséquences si les travaux sont systématiquement entravés par l'absence d'un tiers ou plus de membres du panel. En tout état de cause, la date de la consultation populaire est déjà fixée à ce moment-là, conformément à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, de la proposition. La question se pose toutefois de savoir si, dans ce cas, la consultation populaire a bien lieu sans qu'une brochure d'information soit diffusée, ou si un autre organe rédige cette brochure d'information (auquel cas la proposition devrait préciser l'organe dont il s'agit).

Le régime proposé devra être soumis à un examen complémentaire à la lumière de ce qui précède.

#### Article 20

20. Conformément à l'article 20, § 2, de la proposition, le comité d'accompagnement est constitué «de la même façon que le comité d'accompagnement des commissions délibératives, tel que prévu à l'article 25/1, §§ 9 et 10 du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale».

(68) Note de bas de page 16 de l'avis cité: Comp. C.C. 25 novembre 1997, n° 73/97, B.2.4 et B.3.3.

(69) Avis C.E. 56.969/AG/2-56.970/AG/2-56.988/AG/2 du 10 mars 2015, *Doc. parl.*, *Parl. wall.*, 2014-15, n° 42/2-79/2-83/2, p. 8, observation 27.

(70) Article 3, § 2, alinéa 4, de la proposition de décret spécial «visant à instituer la consultation populaire régionale», *Doc. parl.*, *Parl. wall.*, 2014-15, n° 83/1, p. 7.

Gelet op de rol van het begeleidingscomité in de voorgestelde regeling,<sup>(71)</sup> kan de samenstelling ervan niet (via verwijzing) worden geregeld in het reglement van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest. Dit komt aan de bijzondere ordonnantiegever toe, die desgevallend een gelijkaardige regeling als die waarnaar wordt verwezen kan vaststellen.

#### Artikel 22

21. Luidens artikel 22, § 1, van het voorstel A-363 wordt het resultaat van de stemming omgezet in een resolutie (lees: een voorstel van resolutie) die binnen dertig dagen ter stemming wordt voorgelegd aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement door zijn voorzitter.

Het is evenwel niet duidelijk wie dat voorstel van resolutie opstelt en indient in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, in de wetenschap dat, enerzijds, het initiatiefrecht in die wetgevende vergadering is voorbehouden aan de leden ervan (en aan de regering voor ontwerpen van ordonnantie) en, anderzijds, van een lid van die assemblee – met inbegrip van de voorzitter – niet kan worden verwacht dat het verplicht zou worden een voorstel van resolutie in te dienen die niet strookt met de eigen opvattingen.

Artikel 22, § 1, van het voorstel moet worden herbekeken in het licht van het voorgaande.

Hetzelfde geldt voor artikel 18, § 1, van het voorstel A-704.

#### VOORSTEL A-704

##### Artikel 2

22.1. In de Nederlandse tekst van artikel 2, § 1, van het voorstel schrijve men “de gewone meerderheid van zijn leden”.

22.2. Luidens artikel 2, § 2, van het voorstel moet, wanneer het initiatief voor een volksraadpleging uitgaat van inwoners van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, “het ook gesteund worden door ten minste 900 inwoners die behoren tot negen gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het initiatief in ten minste negen verschillende gemeenten moet worden gesteund door telkens ten minste 900 inwoners ervan. Dit zou duidelijker moeten blijken uit de tekst van het voorstel.

##### Artikel 4

23. In de Nederlandse tekst van artikel 4, § 1, van het voorstel schrijve men “handelen over” of “betrekking hebben op” in plaats van

(71) Zo stelt de begeleidingscommissie de facilitatoren aan die de werking van de permanente burgerraad (artikel 10, § 3) en het burgerpanel (artikel 19, § 3) omkaderen. De begeleidingscommissie kan “aan de (lees: het) burgerpanel voorstellen om een of meer personen op te dragen erbij te helpen om een standpunt voor te stellen of te antwoorden op de vragen van de (lees: het) burgerpanel” (artikel 20, § 5). Daarnaast speelt de begeleidingscommissie een belangrijke rol bij de samenstelling van de burgerraad en het burgerpanel, en verzekert het de neutraliteit en de diversiteit van de opinies die worden geraadpleegd door de permanente burgerraad en het burgerpanel (artikelen 10, § 5, tweede lid, punt 1, en 19, § 3, derde lid, punt 1).

Compte tenu du rôle du comité d’accompagnement dans la réglementation proposée<sup>(71)</sup>, sa constitution ne peut pas être réglée (par référence) dans le règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette tâche revient au législateur ordonnancier spécial qui, le cas échéant, peut élaborer un régime similaire à celui qui est visé.

#### Article 22

21. Aux termes de l’article 22, § 1<sup>er</sup>, de la proposition A-363, le résultat du scrutin converti en une résolution (lire: une proposition de résolution) est soumis dans les trente jours au vote du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale par son président.

Toutefois, on n’aperçoit pas clairement qui rédige cette proposition de résolution et la dépose au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, sachant que, d’une part, le droit d’initiative au sein de cette assemblée législative est réservé à ses membres (et au gouvernement pour les projets d’ordonnance) et que, d’autre part, on ne peut attendre d’un membre de cette assemblée – en ce compris le président – qu’il soit obligé de déposer une proposition de résolution qui n’est pas conforme à ses propres opinions.

L’article 22, § 1<sup>er</sup>, de la proposition sera revu au regard des observations qui précèdent.

La même observation vaut pour l’article 18, § 1<sup>er</sup>, de la proposition A-704.

#### PROPOSITION A-704

##### Article 2

22.1. Dans le texte néerlandais de l’article 2, § 1<sup>er</sup>, de la proposition, on écrira «de gewone meerderheid van zijn leden».

22.2. Selon l’article 2, § 2, de la proposition, lorsqu’elle émane d’habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, l’initiative d’une consultation populaire doit, «en outre, être soutenue par au moins 900 habitants appartenant à neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale».

Il ressort des développements de la proposition que l’initiative doit être soutenue dans au moins neuf communes différentes, et par au moins 900 habitants dans chacune de ces communes. Cette précision devrait apparaître plus clairement dans le texte de la proposition.

##### Article 4

23. Dans le texte néerlandais de l’article 4, § 1<sup>er</sup>, de la proposition, on écrira «handelen over» ou «betrekking hebben op» au lieu de «het

(71) Ainsi, le comité d’accompagnement désigne les facilitateurs qui encadrent le fonctionnement du conseil citoyen permanent (article 10, § 3) et du panel citoyen (article 19, § 3). Le comité d’accompagnement peut «proposer au panel citoyen de convier une ou plusieurs personnes-ressources afin de présenter une position ou de répondre aux questions du panel citoyen» (article 20, § 5). En outre, le comité d’accompagnement joue un rôle important dans la constitution du conseil citoyen et du panel citoyen, et assure la neutralité et la diversité des opinions consultées par le conseil citoyen permanent et le panel citoyen (articles 10, § 5, alinéa 2, point 1, et 19, § 3, alinéa 3, point 1).

“het voorwerp uitmaken van”. Voorts schrijve men in de Nederlandse tekst van het tweede lid van die paragraaf alsook in paragraaf 3 telkens “een vraag” in plaats van “een kwestie”.

#### Artikel 8

24. Uit artikel 8, § 2, van het voorstel vloeit voort dat de initiatiefnemers voor een verzoek tot volksraadpleging kunnen vragen om, vooraleer het Brussels Hoofdstedelijk Parlement overeenkomstig artikel 7, § 1, van het voorstel uitspraak doet over het verzoek, na te gaan of aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden bepaald in artikel 4 is voldaan “indien het verzoek tot volksraadpleging 10% van het in artikel 2, § 1, gevraagde aantal inwoners bereikt”.

Uit de tekst van het voorstel blijkt niet aan welke instantie ze die vraag kunnen stellen en welke de juridische waarde is van de in antwoord op die vraag genomen beslissing. Uit de toelichting kan echter worden opgemaakt dat het het Brussels Hoofdstedelijk Parlement is dat in dit stadium de naleving van de voorwaarden bepaald in artikel 4 van het voorstel controleert zodat “een verzoek kan worden gewijzigd en gevalideerd”. Beide elementen, en inzonderheid het gegeven dat het verzoek ten gevolge van de beslissing van het Parlement kan worden gewijzigd, moeten uit de tekst zelf van artikel 8, § 2, blijken.

#### Artikel 13

25. In de Nederlandse tekst van artikel 13, § 2, tweede zin, van het voorstel schrijve men “het comité van deskundigen keurt het ontwerp goed” teneinde het aldaar bedoelde comité te onderscheiden van de ja-comités en de neen-comités die elders in die bepaling worden geïmplied.

#### Artikel 14

26. Luidens artikel 14, § 2, 1<sup>o</sup>, van het voorstel wordt het fonds waarover elk ja-comité en neen-comité beschikt onder meer gespijsd door een dotatie die het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verplicht is te storten in het fonds van elk comité, waarvan het bedrag wordt vastgesteld bij het begin van de zittingsperiode.

Het is niet duidelijk aan de hand van welk instrument het Brussels Hoofdstedelijk Parlement dat bedrag zal vaststellen. Rekening houdend met het beginsel dat regelgeving in beginsel de vorm moet aannemen van formele rechtsinstrumenten, zoals wetten, decreten, ordonnances en besluiten, en aangezien derden rechten kunnen putten uit het vast te stellen bedrag, zou de regeling moeten worden vastgesteld bij het thans voorliggende voorstel of minstens het voorstel A-705 dat er uitvoering aan geeft.

Hetzelfde geldt voor artikel 19, § 10, tweede lid, waar gewag wordt gemaakt van de “door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement vastgestelde voorwaarden” inzake de terugbetaling van de aan het comité gestorte dotatie.

#### Artikel 19

27.1. Luidens artikel 19, § 1, van het voorstel staat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement in voor de controle op de campagnekosten “overeenkomstig het reglement (lees: “de regelgeving”) betreffende de beperking van en de controle op de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Parlement”.

Onverminderd opmerking 7.4 is het niet duidelijk hoe de regelgeving betreffende de beperking van en de controle op de verkiezingsuitgaven, die betrekking heeft op uitgaven van politieke partijen en op uitgaven met het oog op de verkiezingen van een wetgevende vergadering, kan worden

voorwerp uitmaken van». En outre, on écrira chaque fois, dans le texte néerlandais de l’alinéa 2 de ce paragraphe, ainsi que dans le paragraphe 3, «*een vraag*» au lieu de «*een kwestie*».

#### Article 8

24. Il découle de l’article 8, § 2, de la proposition que les auteurs à l’initiative d’une demande de consultation populaire peuvent, avant que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ne statue sur la demande conformément à l’article 7, § 1<sup>er</sup>, de la proposition, demander de vérifier si les conditions de recevabilité définies à l’article 4 sont remplies «*dorsque la demande de consultation populaire atteint 10 % du nombre d’habitants demandés à l’article 2, § 1<sup>er</sup>*».

Le texte de la proposition ne fait pas apparaître à quel organisme ils peuvent poser cette question ni quelle est la valeur juridique de la décision prise en réponse à cette question. Il se déduit toutefois des développements que c’est le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qui contrôle à ce stade le respect des conditions prévues à l’article 4 de la proposition afin qu’«*une demande puisse être modifiée et validée*». Ces deux éléments, et en particulier le fait que la demande peut être modifiée à la suite de la décision du Parlement, doivent ressortir du texte même de l’article 8, § 2.

#### Article 13

25. Dans le texte néerlandais de l’article 13, § 2, deuxième phrase, de la proposition, on écrira «*het comité van deskundigen keurt het ontwerp goed*» afin de distinguer la commission visée dans cette phrase des comités du «*oui*» et des comités du «*non*», visés ailleurs dans cette disposition.

#### Article 14

26. Aux termes de l’article 14, § 2, 1<sup>o</sup>, de la proposition, le fonds dont dispose chaque comité du «*oui*» et du «*non*» est alimenté entre autres par une dotation que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est tenu de verser au fonds de chaque comité et dont le montant est fixé au début de la législature.

On n’aperçoit pas à l’aide de quel instrument le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale fixera ce montant. Compte tenu du principe selon lequel la réglementation doit en principe prendre la forme d’instruments juridiques formels, comme des lois, des décrets, des ordonnances et des arrêtés, et dès lors que des tiers peuvent tirer des droits du montant à fixer, le régime devrait être établi par la proposition actuellement à l’examen ou au moins par la proposition A-705 qui pourvoit à son exécution.

La même observation s’applique à l’article 19, § 10, alinéa 2, qui fait état des «*conditions fixées par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale*» en ce qui concerne la restitution de la dotation versée au comité.

#### Article 19

27.1. Conformément à l’article 19, § 1<sup>er</sup>, de la proposition, le Parlement assure le contrôle des dépenses de campagne, «*conformément à la réglementation relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pour l’élection du Parlement*».

Sans préjudice de l’observation 7.4, on n’aperçoit pas comment la réglementation relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, qui porte sur les dépenses des partis politiques et sur les dépenses en vue des élections d’une assemblée législative, peut être

toegepast op de ja-comités en de neen-comités. Dit zou minstens tijdens de verdere parlementaire bespreking van het voorstel moeten worden verduidelijkt.

27.2. Artikel 19, § 4, eerste lid, van het voorstel bepaalt dat de controlecommissie over een termijn van dertig dagen beschikt “om de nauwkeurigheid en de volledigheid van elk verslag te onderzoeken, indien nodig na de hulp van het Rekenhof te hebben ingeroepen”.

Indien het de bedoeling zou zijn om bijkomende taken toe te kennen aan het Rekenhof, moeten de voorwaarden vervat in artikel 180, vijfde lid, van de Grondwet in acht worden genomen.

27.3. Artikel 19, § 5, van het voorstel voorziet in de strafbaarstelling van eenieder die de in het voorstel vervatte regelgeving inzake de beperking van de verkiezingsuitgaven niet naleeft. Die bepaling vindt zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waaruit voortvloeit dat de ordonnantiegever de niet-naleving van bepalingen strafbaar kan stellen en de straffen wegens die niet-naleving ervan bepalen.

Daarnaast wordt echter ook bepaald dat de betrokken feiten “hetzij op initiatief van de Procureur des Konings, hetzij na klacht [van] eenieder die belang aantoon, strafrechtelijk worden vervolgd en dienovereenkomstig worden gesanctioneerd” en dat anonieme meldingen niet in overweging worden genomen door de Procureur des Konings. Die bepalingen, die betrekking hebben op het strafprocesrecht, gaan de bevoegdheid van de ordonnantiegever te buiten, zodat ervoor een beroep moeten worden gedaan op de impliciete bevoegdheden waarover het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest beschikt overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Indien die bepalingen worden behouden zal moeten kunnen worden aangetoond dat voldaan is aan de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden.

Hetzelfde geldt voor:

- artikel 19, § 6, in zoverre wordt bepaald dat de procureur des Konings binnen acht dagen na het indienen van de klacht een kopie ervan moet bezorgen aan de controlecommissie en aan de persoon tegen wie de klacht is gericht, alsook de controlecommissie “binnen dezelfde termijn” in kennis moet stellen van zijn beslissing om een vervolging in te stellen;<sup>(72)</sup>
- artikel 19, § 7, in zoverre die bepaling voorziet in een geldboete ten aanzien van de persoon die een klacht heeft ingediend of een rechtsvordering heeft ingesteld die ongegrond blijkt te zijn en waarvoor kwaadwilligheid is vastgesteld;
- artikel 19, § 8, waarin de onderzoeksbevoegdheden van de Procureur des Konings worden geregeld.

27.4. Luidens artikel 19, § 6, van het voorstel verstrijkt de “termijn voor de uitoefening van het initiatiefrecht van de Procureur des Konings en voor het indienen van klachten met betrekking tot de in paragraaf 5 bedoelde inbreuken” op de honderdtwintigste dag die volgt op de volksraadpleging. Indien het de bedoeling is om aldus de verjaringstermijn te bepalen – waarvoor de ordonnantiegever wel degelijk bevoegd is<sup>(73)</sup> – moet zulks duidelijker blijken uit de formulering van die bepaling.

(72) Zie adv.RvS 64.535/3 van 10 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Kaderdecreet van 22 maart 2019 “betreffende de bestuurlijke handhaving”, *Parl. St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1825/1, 388-389, opmerking 14.

(73) Zie o.m. GwH 3 december 1987, nr. 43, I.B.2.2.

appliquée aux comités du «oui» et du «non». Ce point devrait à tout le moins être clarifié lors des travaux préparatoires ultérieurs de la proposition.

27.2. L'article 19, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition prévoit que la commission de contrôle dispose d'un délai de trente jours «pour examiner, après avoir éventuellement requis l'assistance de la Cour des comptes, l'exactitude et l'exhaustivité de chaque rapport».

Si l'intention est d'attribuer des tâches supplémentaires à la Cour des comptes, il convient de prendre en considération les conditions inscrites à l'article 180, alinéa 5, de la Constitution.

27.3. L'article 19, § 5, de la proposition prévoit l'incrimination de toute personne qui ne respecte pas les règles, inscrites dans la proposition, relatives à la limitation des dépenses électorales. Cette disposition trouve son fondement légal au regard de la répartition des compétences dans l'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, dont il découle que le législateur ordonnancier peut ériger en infraction les manquements à des dispositions et établir les peines punissant ces manquements.

Par ailleurs, il est cependant aussi prévu que les faits concernés seront «passible[s] de poursuites, soit à l'initiative du procureur du Roi, soit sur plainte de toute personne justifiant d'un intérêt, et [seront] puni[s] en conséquence, d'un emprisonnement» et que les dénonciations anonymes ne seront pas prises en considération par le procureur du Roi. Ces dispositions, relatives à la procédure pénale, excèdent la compétence du législateur ordonnancier, si bien qu'elles requièrent d'invoquer les pouvoirs implicites dont dispose la Région de Bruxelles-Capitale conformément à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Si ces dispositions sont maintenues, il faudra pouvoir démontrer qu'il est satisfait aux conditions permettant d'invoquer les pouvoirs implicites.

Il en va de même pour:

- l'article 19, § 6, dans la mesure où il prévoit que le procureur du Roi doit transmettre une copie de la plainte dans les huit jours de son dépôt à la Commission de contrôle et à la personne visée par la plainte, et qu'il doit aviser la commission de contrôle «dans le même délai» de sa décision d'engager des poursuites<sup>(72)</sup>;
- l'article 19, § 7, dans la mesure où cette disposition prévoit une amende à l'encontre de la personne ayant déposé une plainte ou intenté une action qui s'avère non fondée et pour laquelle l'intention de nuire est établie;
- l'article 19, § 8, qui règle les pouvoirs d'instruction du procureur du Roi.

27.4. Selon l'article 19, § 6, de la proposition, «le délai pour l'exercice du droit d'initiative du procureur du Roi et l'introduction des plaintes en ce qui concerne les infractions visées au paragraphe 5» expire le cent vingtième jour suivant la consultation populaire. Si l'intention est de déterminer ainsi le délai de prescription – pour lequel le législateur ordonnancier est bien compétent<sup>(73)</sup> – la formulation de cette disposition doit le faire apparaître plus clairement.

(72) Voir l'avis C.E. 64.535/3 du 10 janvier 2019 sur un avant-projet devenu le décret-cadre du 22 mars 2019 «betreffende de bestuurlijke handhaving», *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-19, n° 1825/1, pp. 388-389, observation 14.

(73) Voir e.a. C.C., 3 décembre 1987, n° 43, I.B.2.2.



*Artikel 21*

28.1. In de Nederlandse tekst van artikel 21, § 3, van het voorstel schrijven men “vergaderingen” in plaats van “verenigingen”.

28.2. In artikel 21, § 6, van het voorstel wordt verwezen naar artikel 75 van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek. Dat Wetboek werd inmiddels evenwel opgeheven en vervangen bij de ordonnantie van 20 juli 2023 “houdende het Nieuw Brussels Gemeentelijk Kieswetboek”. Bijgevolg moet die verwijzing hieraan worden aangepast.

VOORSTEL A-705

*Algemene opmerking*

29. In de Nederlandse tekst van artikel 5, § 2, van het voorstel wordt, net zoals in artikel 42, verwezen naar “de hoge ambtenaar van het arrondissement Brussel bij Brussel Preventie en Veiligheid”, terwijl in de Nederlandse tekst van artikel 47 wordt verwezen naar de “hoge ambtenaar van Brussel-Hoofdstad bij safe.brussels”. Teneinde de Nederlandse tekst van het voorstel in overeenstemming te brengen met de Franse tekst, waar telkens wordt verwezen naar de “haut fonctionnaire de l’arrondissement de Bruxelles auprès de Bruxelles Prévention et Sécurité”, schrijf men systematisch “de hoge ambtenaar van het arrondissement Brussel bij Brussel Preventie en Veiligheid”.

*Artikelen 46 en 47*

30. In de artikelen 46 en 47 van het voorstel wordt de “propaganda” geregeld die in het kader van de volksraadpleging wordt gevoerd.

In advies 64.016/2 van 17 september 2018 heeft de afdeling Wetgeving over gelijkaardige bepalingen in een voorstel van (gewoon) decreet van het Waalse Gewest het volgende opgemerkt:

“La réglementation de la propagande ne peut être considérée comme une modalité pratique d’organisation [...] de la «consultation populaire» pouvant, aux termes de l’article 22 de la proposition de décret spécial, être adoptée par le législateur décentral agissant à la majorité simple.

Ainsi que l’a en effet rappelé la section de législation dans son avis n° 56.970/AG/2 donné le 10 mars 2015 sur une proposition de décret spécial «mettant en œuvre l’article 39bis de la Constitution en vue d’instituer la consultation populaire au niveau régional»<sup>(74)</sup>, le législateur ordinaire ne peut en effet intervenir que sur des dispositions «techniques et très détaillées» en la matière.

Il y a lieu, au demeurant, d’observer que ces questions font l’objet de l’article 13 de la proposition de décret spécial, qu’il n’appartient pas au projet de décret ordinaire de compléter.

Les articles 52 et 53 seront omis.<sup>(75)</sup>

Hetzelfde geldt voor het thans voorliggende voorstel.

Daar moet nog worden aan toegevoegd dat, zelfs indien de betrokken bepalingen zouden worden overgeheveld naar het voorstel A-704, er moet worden nagegaan of, en in welke mate, ze overlappen met bestaande regelgeving, bijvoorbeeld wat de aanplakking van affiches of de organisatie van gemotoriseerde optochten betreft, en hoe zij zich onderling dienen te

(74) Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 79/2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56970.pdf>.

(75) Adv.RvS 64.016/2 van 17 september 2018, *Parl. St. W.Parl.* 2017-18, nr. 1131/2, 5-6.

*Article 21*

28.1. Dans le texte néerlandais de l’article 21, § 3, de la proposition, on écrira «vergaderingen» au lieu de «verenigingen».

28.2. L’article 21, § 6, de la proposition renvoie à l’article 75 du Code électoral communal bruxellois. Or ce code a entre-temps été abrogé et remplacé par l’ordonnance du 20 juillet 2023 «portant le Nouveau Code électoral communal bruxellois». Cette référence devra dès lors être adaptée.

PROPOSITION A-705

*Observation générale*

29. Le texte néerlandais de l’article 5, § 2, de la proposition renvoie, à l’instar de l’article 42, à «de hoge ambtenaar van het arrondissement Brussel bij Brussel Preventie en Veiligheid», tandis que le texte néerlandais de l’article 47 renvoie à «de hoge ambtenaar van Brussel-Hoofdstad bij safe.brussels». Afin de conformer le texte néerlandais de la proposition au texte français, qui vise chaque fois le «haut fonctionnaire de l’arrondissement de Bruxelles auprès de Bruxelles Prévention et Sécurité», on écrira systématiquement «de hoge ambtenaar van het arrondissement Brussel bij Brussel Preventie en Veiligheid».

*Articles 46 et 47*

30. Les articles 46 et 47 de la proposition règlent la «propagande» menée dans le cadre de la consultation populaire.

Dans l’avis 64.016/2 du 17 septembre 2018, à propos de dispositions similaires dans une proposition de décret (ordinaire) de la Région wallonne, la section de législation a formulé les observations suivantes:

«La réglementation de la propagande ne peut être considérée comme une modalité pratique d’organisation [...] de la «consultation populaire» pouvant, aux termes de l’article 22 de la proposition de décret spécial, être adoptée par le législateur décentral agissant à la majorité simple.

Ainsi que l’a en effet rappelé la section de législation dans son avis n° 56.970/AG/2 donné le 10 mars 2015 sur une proposition de décret spécial «mettant en œuvre l’article 39bis de la Constitution en vue d’instituer la consultation populaire au niveau régional»<sup>(74)</sup>, le législateur ordinaire ne peut en effet intervenir que sur des dispositions «techniques et très détaillées» en la matière.

Il y a lieu, au demeurant, d’observer que ces questions font l’objet de l’article 13 de la proposition de décret spécial, qu’il n’appartient pas au projet de décret ordinaire de compléter.

Les articles 52 et 53 seront omis.<sup>(75)</sup>

Les mêmes observations peuvent être formulées à l’égard de la proposition à l’examen.

Il convient encore d’ajouter à cela que, même si les dispositions concernées étaient transférées vers la proposition A-704, il faudrait vérifier si, et dans quelle mesure, elles font double emploi avec la réglementation existante, par exemple en ce qui concerne l’apposition d’affiches ou l’organisation de caravanes motorisées, et comment elles doivent s’articuler

(74) Note de bas de page 10 de l’avis cité: *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 79/2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56970.pdf>.

(75) Avis C.E. 64.016/2 du 17 septembre 2018, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-18, n° 1131/2, pp. 5-6.

verhouden. In zoverre het verbod waarin artikel 46, § 1, van het voorstel voorziet, niet geldt op plaatsen waarvoor vooraf schriftelijk toestemming is verleend door de eigenaar of door degene die over het genot van het goed beschikt, mits de eigenaar eveneens vooraf schriftelijk toestemming heeft verleend, lijken de indieners van het voorstel bovendien enkel de situatie voor ogen te hebben waarin de aanplakker propaganda zou willen hangen op voorwerpen waarvan hij niet zelf de eigenaar is of waarvan hij niet het genot heeft. Het kan nochtans niet de bedoeling zijn dat wanneer de eigenaar of degene die het genot heeft van het goed in kwestie instaat voor de aanplakking, zij zelf voorafgaandelijk schriftelijk toestemming moeten verlenen voor die aanplakking.<sup>(76)</sup> De voorgestelde regeling zou hieraan moeten worden aangepast, bijvoorbeeld door te schrijven “behalve op de plaatsen die voor aankondigingen door het gemeentebestuur zijn vastgesteld of op de goederen waarvan de plaats over de eigendom of het genot beschikt of waarvoor vooraf schriftelijk toestemming is verleend door degene die over de eigendom of het genot ervan beschikt”.

#### Artikel 54

31. Artikel 54 van het voorstel bepaalt dat de regering “iedere nodige uitvoeringsmaatregel [kan] nemen in verband met de onderhavige ordonnantie”.

Het is niet duidelijk in hoeverre die bepaling een ruimere draagwijdte heeft dan de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de regering beschikt.<sup>(77)</sup> Indien het de bedoeling is een of meerdere specifieke machtigingen toe te kennen aan de regering, moeten die voldoende nauwkeurig worden omschreven. In het andere geval is artikel 54 overbodig en kan het uit het voorstel worden weggelaten.

*De Griffier,*

Annemie GOOSSENS

*De Voorzitter,*

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

entre elles. Dans la mesure où l’interdiction prévue à l’article 46, § 1<sup>er</sup>, de la proposition ne s’applique pas aux endroits autorisés, au préalable et par écrit, par le propriétaire ou par celui qui en a la jouissance, pour autant que le propriétaire ait également marqué son accord préalable et écrit, les auteurs de la proposition semblent en outre avoir uniquement à l’esprit la situation dans laquelle l’afficheur voudrait apposer de la propagande sur des objets dont il n’est pas lui-même le propriétaire, ou dont il n’a pas la jouissance. L’intention ne peut pourtant pas être que, lorsque le propriétaire du bien en question ou celui qui en a la jouissance se charge de l’affichage, il doive lui-même autoriser préalablement et par écrit cet affichage<sup>(76)</sup>. On adaptera le régime proposé dans ce sens, par exemple en écrivant «à des endroits autres que ceux déterminés pour les affichages par les autorités communales ou sur les biens autres que ceux dont le poseur a la propriété ou la jouissance ou autorisés, au préalable et par écrit, par le propriétaire ou par celui qui en a la jouissance».

#### Article 54

31. L’article 54 de la proposition dispose que le gouvernement «peut régler par arrêté toute mesure d’exécution en lien avec la présente ordonnance».

On n’aperçoit pas clairement dans quelle mesure la portée de cette disposition est plus étendue que celle du pouvoir général d’exécution dont dispose de gouvernement<sup>(77)</sup>. Si l’intention est d’attribuer une ou plusieurs habilitations spécifiques au gouvernement, il faut les définir de manière suffisamment précise. Dans le cas contraire, l’article 54 est superflu et sera distrait de la proposition.

*Le Greffier,*

Annemie GOOSSENS

*Le Président,*

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

(76) Weliswaar kan het zijn dat degene die over het genot van het goed beschikt, over de toestemming van de eigenaar zal moeten beschikken, maar dat wordt in beginsel tussen die partijen geregeld.

(77) Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat krachtens artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 van overeenkomstige toepassing is.

(76) Il se peut, certes, que celui qui a la jouissance du bien devra disposer de l’autorisation du propriétaire, mais cet aspect est en principe réglé entre ces parties.

(77) Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui, en vertu de l’article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, est applicable moyennant les adaptations nécessaires.