

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

12 DÉCEMBRE 2013

Projet de texte portant insertion d'un
article 39bis dans la Constitution

Projet de loi spéciale portant modification
de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur
la Cour constitutionnelle et de la loi
spéciale du 12 janvier 1989 relative
aux Institutions bruxelloises, en vue
de permettre l'organisation de
consultations populaires régionales

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR

MM. **BEKE ET DELPÉRÉE**

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2013-2014

12 DECEMBER 2013

Ontwerp van tekst houdende invoeging
van een artikel 39bis in de Grondwet

Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging
van de bijzondere wet van 6 januari 1989
op het Grondwettelijk Hof en van de
bijzondere wet van 12 januari 1989 met
betrekking tot de Brusselse Instellingen,
teneinde de organisatie van gewestelijke
volksraadplegingen toe te laten

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR

DE HEREN **BEKE EN DELPÉRÉE**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Présidente / Voorzitster : Sabine de Bethune.**Membres / Leden :**

N-VA	Huub Broers, Louis Ide, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.
PS	Hassan Boussetta, Jean-François Istasse, Philippe Moureaux.
MR	Armand De Decker, Gérard Deprez.
CD&V	Wouter Beke, Sabine de Bethune.
sp.a	Bert Anciaux, Guy Swennen.
Open Vld	Martine Taelman.
Vlaams Belang	Bart Laeremans.
Écolo	Marcel Cheron.
cdH	Francis Delpérée.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Patrick De Grootte, Inge Faes, Lieve Maes,
Sabine Vermeulen.
Ahmed Laouej, Willy Demeyer, Philippe Mahoux, Louis Siquet.

Alain Courtois, Christine Defraigne, Richard Miller.
Dirk Claes, Etienne Schouppe, Johan Verstreken.
Leona Detiège, Dalila Douifi, Fauzaya Talhaoui.
Rik Daems, Yoeri Vastersavendts.
Filip Dewinter, Anke Van dermeersch.
Zakia Khattabi, Cécile Thibaut.
André du Bus de Warnaffe, Vanessa Matz.

*Voir :***Documents du Sénat :****5-2372 - 2013/2014 :**

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des représentants.

N° 2 : Amendements.

*Voir aussi :***Documents du Sénat :****5-2373 - 2013/2014 :**

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des représentants.

N° 2 : Amendements.

N° 3 : Rapport.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****5-2372 - 2013/2014 :**

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Nr. 2 : Amendementen.

*Zie ook :***Stukken van de Senaat :****5-2373 - 2013/2014 :**

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Nr. 2 : Amendementen.

Nr. 3 : Verslag.

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de la troisième phase de la Sixième Réforme de l'État, dix propositions ont été déposées à la Chambre des représentants le 24 juillet 2013 (doc. Chambre, n^{os} 53-2965/1 à 53-2974/1).

Ces propositions ont été subdivisées en quatre clusters en vue de leur examen :

1. élargissement de l'autonomie financière des entités fédérées : la proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences (doc. Chambre, n^o 53-2974/1);

2. mécanisme de responsabilisation climat et conflits d'intérêts : (i) la proposition de loi relative au mécanisme de responsabilisation climat (doc. Chambre, n^o 53-2965/1) et (ii) la proposition de révision de l'article 143 de la Constitution (doc. Chambre, n^o 53-2967/1);

3. consultations populaires régionales : (i) la proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution (doc. Chambre, n^o 53-2966/1), (ii) la proposition de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales (doc. Chambre, n^o 53-2968/1) et (iii) la proposition de révision de l'article 142 de la Constitution (doc. Chambre, n^o 53-2971/1) (1);

4. dépenses électorales : quatre propositions de révision de la Constitution et modifiant des lois spéciales et des lois ordinaires (doc. Chambre, n^{os} 53-2969/1, 53-2970/1, 53-2972/1 et 53-2973/1).

La proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution (doc. Chambre, n^o 53-2966/1) et la proposition de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales (doc. Chambre, n^o 53-2968/1), après avoir été corrigées et amendées par la commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions de la Chambre des représentants, ont été adoptées le 28 novembre 2013 par l'assemblée plénière de la Chambre des représentants par, respectivement, 105 voix contre 33 et 105 voix contre 31 et 2 abstentions (2). Le 29 novembre, les deux projets

(1) Cette proposition a été déclarée sans objet à la Chambre des représentants (voir doc. Chambre, n^o 53-2969/3, p. 7).

(2) Pour les autres propositions (clusters 1, 2 et 4), il est renvoyé aux rapports n^{os} 5-2369/3, 5-2370/3 et 5-2374/3.

I. INLEIDING

In het kader van de derde fase van de Zesde Staatshervorming werden op 24 juli 2013 tien voorstellen ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers (stukken Kamer, nrs. 53-2965/1 tot 53-2974/1).

Die voorstellen werden met het oog op hun behandeling in vier clusters ingedeeld :

1. uitbreiding van de financiële autonomie van de deelstaten : het voorstel van bijzondere wet tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden (stuk Kamer, nr. 53-2974/1);

2. het klimaatresponsabiliseringsmechanisme en belangenconflicten : (i) het wetsvoorstel met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme (stuk Kamer, nr. 53-2965/1) en (ii) het voorstel tot herziening van artikel 143 van de Grondwet (stuk Kamer, nr. 53-2967/1);

3. gewestelijke volksraadplegingen : (i) het voorstel tot invoeging van een artikel 39*bis* in de Grondwet (stuk Kamer, nr. 53-2966/1), (ii) het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen teneinde de organisatie van gewestelijke volksraadplegingen toe te laten (stuk Kamer, nr. 53-2968/1) en (iii) het voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet (stuk Kamer, nr. 53-2971/1) (1);

4. verkiezingsuitgaven : vier voorstellen tot herziening van de Grondwet en houdende wijziging van bijzondere en gewone wetten (stukken Kamer, nrs. 53-2969/1, 53-2970/1, 53-2972/1 en 53-2973/1).

Het voorstel tot invoeging van een artikel 39*bis* in de Grondwet (stuk Kamer, nr. 53-2966/1) en het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen teneinde de organisatie van gewestelijke volksraadplegingen toe te laten (stuk Kamer, nr. 53-2968/1) werden, na respectievelijk verbetering en amendering door de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen, op 28 november 2013 aangenomen door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers respectievelijk met 105 tegen 33 stemmen en met 105 tegen 31 stemmen bij 2 onthoudingen (2). Op

(1) Dit voorstel werd in de Kamer zonder voorwerp verklaard (zie stuk Kamer, nr. 53-2969/3, blz. 7).

(2) Voor de andere voorstellen (clusters 1, 2 en 4) wordt verwezen naar de verslagen nrs. 5-2369/3, 5-2370/3 en 5-2374/3.

ont été transmis au Sénat, qui les a envoyés pour examen à la commission des Affaires institutionnelles (doc. Sénat, n^{os} 5-2372/1 et 5-2373/1).

La commission des Affaires institutionnelles a traité les deux projets au cours de ses réunions des 2, 3 et 4 décembre 2013. Pour les questions de procédure qui ont été soulevées, il est renvoyé au rapport n^{os} 5-2369/3.

Lors de chacune de ces réunions, le gouvernement était représenté par M. Melchior Wathelet, secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles.

Le présent rapport a été soumis à l'approbation de la commission le 12 décembre 2013.

II. EXPOSÉS INTRODUCTIFS DE M. WATHELET, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

a) Projet de texte portant insertion d'un article 39bis dans la Constitution, n^o 5-2372/1

L'accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'État du 11 octobre 2011 prévoit qu'une consultation populaire sera possible pour les régions sur des matières d'intérêt régional.

La déclaration de révision de la Constitution du 6 mai 2010 (*Moniteur belge* du 7 mai 2010) prévoit qu'il y a lieu à révision du titre III de la Constitution, « en vue d'y insérer un article nouveau permettant aux régions d'instituer et d'organiser une consultation populaire dans les matières qui relèvent de leurs compétences ».

À cette fin, les auteurs de la proposition de révision de la Constitution initialement déposée à la Chambre des représentants proposent l'introduction d'un article 39bis dans la Constitution.

Par analogie avec l'article 41, alinéa 5, de la Constitution, qui prévoit que les matières d'intérêt communal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune ou la province concernée, la présente proposition de révision de la Constitution prévoit ainsi que les matières qui relèvent des compétences des régions peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la région concernée.

Cependant, et aux fins du bon fonctionnement de la « démocratie directe », les auteurs ont jugé opportun de poser un certain nombre de balises à la consultation populaire. Ainsi, une consultation populaire régionale ne peut avoir d'effet décisive. De même, les matières qui peuvent faire l'objet d'une telle consultation doivent être limitées aux matières qui relèvent des

29 november werden de beide ontwerpen overgezonden naar de Senaat die ze voor onderzoek heeft verzonden naar de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden (stukken Senaat, nrs. 5-2372/1 en 5-2373/1).

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft de beide ontwerpen behandeld tijdens haar vergaderingen van 2, 3 en 4 december 2013. Voor procedurekwesties die daarbij zijn opgeworpen, wordt verwezen naar het verslag nr. 5-2369/3.

Op elk van die vergaderingen was de regering vertegenwoordigd door de heer Melchior Wathelet, staatssecretaris voor Staatshervorming.

Dit verslag werd ter goedkeuring aan de commissie voorgelegd op 12 december 2013.

II. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN VAN DE HEER WATHELET, STAATSSECRETARIS VOOR STAATSHERVORMING

a) Ontwerp van tekst houdende invoeging van een artikel 39bis in de Grondwet, nr. 5-2372/1

Het institutioneel akkoord voor de Zesde Staatshervorming van 11 oktober 2011 voorziet erin dat een volksraadpleging mogelijk wordt voor de gewesten, over aangelegenheden van gewestelijk belang.

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 6 mei 2010 (*Belgisch Staatsblad* 7 mei 2010) stelt dat er reden bestaat tot herziening van titel III van de Grondwet, « om een nieuw artikel in te voegen dat de gewesten toelaat een volksraadpleging in te voeren en te organiseren in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. ».

De indieners van dit voorstel tot herziening van de Grondwet, dat oorspronkelijk in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend, stellen hiertoe voor om een artikel 39bis in de Grondwet in te voegen.

Naar analogie van artikel 41, vijfde lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat over de aangelegenheden van gemeentelijk of provinciaal belang in de betrokken gemeente of provincie een volksraadpleging kan worden gehouden, voorziet dit voorstel tot herziening van de Grondwet er dan ook in dat over de aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn in het betrokken gewest een volksraadpleging kan worden gehouden.

Het lijkt de indieners evenwel opportuun om, teneinde deze vorm van « directe democratie » naar behoren te doen functioneren, een aantal nadere voorwaarden te bepalen waaraan de volksraadpleging moet voldoen. Zo mag een gewestelijke volksraadpleging niet bindend zijn. Voorts worden ook de aangelegenheden die het voorwerp van een dergelijke

compétences des régions, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que dans le respect des obligations internationales et supranationales de la Belgique. Les régions pourront, par contre, déterminer elles-mêmes les conditions et la manière dont les consultations populaires régionales devront être organisées.

Dans un premier temps, il convient d'adopter un décret ou une ordonnance organique, appelée à régler de manière générale les modalités de l'organisation des consultations populaires. Ainsi, les conditions de participation telles que l'âge, le quorum des participants à la consultation populaire, peuvent être prévues par le décret ou l'ordonnance organique. Le décret ou l'ordonnance organique peut prévoir les conditions et les modalités d'organisation d'une consultation populaire sur la base d'une initiative populaire, d'une initiative parlementaire ou gouvernementale.

Le décret ou l'ordonnance organique peut également prévoir d'autres balises procédurales, notamment relatives à la formulation de la ou des question(s), ou exclure certaines matières régionales des matières qui peuvent faire l'objet d'une consultation populaire. Le décret ou l'ordonnance organique peut encore prévoir la manière dont sont fixées les modalités spécifiques de chaque consultation populaire. Eu égard au caractère fondamental, tant d'un point de vue institutionnel que politique, de l'organisation de consultations populaires pour la démocratie, et tenant compte de la grande marge d'appréciation laissée aux régions pour décider et mettre en œuvre les modalités relatives aux consultations populaires régionales, les auteurs de la présente proposition de révision de la Constitution estiment nécessaire que ces modalités soient adoptées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à la condition que la majorité des membres se trouve réunie. Pour les mêmes motifs, l'ordonnance organique de la Région de Bruxelles-Capitale est adoptée à des conditions de majorité supplémentaires, fixées dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Une autre balise est relative aux matières qui sont susceptibles de faire l'objet de la consultation populaire. Celle-ci ne peut porter que sur des matières relevant exclusivement des compétences des régions, à l'exception des matières liées aux finances et au budget ainsi que des matières qui doivent être réglées à une majorité des deux tiers.

volksraadpleging kunnen uitmaken, beperkt tot de aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn, met naleving van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en met naleving van de internationale en supranationale verplichtingen van België. De gewesten zelf zullen wel bevoegd zijn om de voorwaarden te bepalen en de wijze waarop volksraadplegingen moeten worden georganiseerd.

Allereerst moet werk worden gemaakt van een organiek decreet of een organieke ordonnantie waarin de voorwaarden inzake de organisatie van de volksraadplegingen in het algemeen worden vastgelegd. Zo kunnen de deelnemingsvoorwaarden (bijvoorbeeld, de leeftijd en het vereiste aantal deelnemers aan de volksraadpleging) bij het organieke decreet of de organieke ordonnantie worden geregeld. Het organieke decreet of de organieke ordonnantie kan de voorwaarden en de organisatiemodaliteiten bepalen om een volksraadpleging te organiseren op basis van een initiatief van de bevolking, een parlementair initiatief of een regeringsinitiatief.

Het organieke decreet of de organieke ordonnantie kan eveneens voorzien in andere procedurele afbakeningen, met name met betrekking tot de formulering van de vragen, of bepaalde gewestelijke aangelegenheden uitsluiten van die aangelegenheden waarover een volksraadpleging kan worden gehouden. Het organieke decreet of de organieke ordonnantie kan ook in de wijze voorzien waarop de specifieke modaliteiten van elke volksraadpleging worden vastgesteld. Gelet op het fundamentele karakter, zowel vanuit institutioneel als vanuit politiek oogpunt bekeken, van de organisatie van volksraadplegingen voor de democratie, en rekening houdende met de grote appreciatiemarge die gegeven wordt aan de gewesten om te beslissen over de modaliteiten betreffende de volksraadplegingen en om deze modaliteiten uit te voeren, achten de indieners van dit voorstel tot herziening van de Grondwet het noodzakelijk dat deze modaliteiten worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat een meerderheid van de leden aanwezig is. Om dezelfde redenen wordt de organieke ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aangenomen met de in de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen bedoelde bijkomende meerderheidsvoorwaarden.

Een andere voorwaarde houdt verband met de aangelegenheden die voor een volksraadpleging in aanmerking komen. Het mag uitsluitend gaan om aangelegenheden die tot de exclusieve bevoegdheden van de gewesten behoren, met uitzondering van de aangelegenheden die betrekking hebben op de financiën of op de begroting en van de aangelegenheden die met een tweederdemeerderheid moeten worden aangenomen.

Une dernière balise se déduit du fait que l'organisation de toute consultation populaire doit aussi respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales ainsi que les obligations internationales et supranationales de la Belgique. Le respect de ces normes doit notamment s'entendre comme interdisant 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 droits et libertés ou, par le biais de ceux-ci (et notamment des principes d'égalité et de non-discrimination), des obligations internationales ou supranationales de la Belgique. Le respect de cette balise est garanti par le contrôle de la Cour constitutionnelle, tel qu'il est notamment organisé par la révision proposée de l'article 142 de la Constitution et par la modification de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle

b) Projet de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, n° 5-2373/1

La proposition de révision de la Constitution visant à insérer un article 39*bis* dans la Constitution prévoit qu'une consultation populaire sera possible pour les régions sur des matières d'intérêt régional. Dans ce cadre, la proposition de révision de l'article 142 de la Constitution accorde une nouvelle compétence à la Cour constitutionnelle.

Les articles 2 à 7 de cette proposition de loi spéciale apportent des modifications à la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et ont pour objectif de conférer une nouvelle compétence à la Cour constitutionnelle pour contrôler la constitutionnalité de toute consultation populaire qui serait organisée par une région en vertu du nouvel article 39*bis* de la Constitution proposé, et pour contrôler le respect du décret ou de l'ordonnance organique. À cette fin, la Cour se voit dotée d'une nouvelle compétence de contrôle de chaque consultation populaire régionale.

L'examen de la Cour devra porter tant sur le respect des normes qu'elle contrôle habituellement que sur le respect du décret ou de l'ordonnance organique. L'examen de la Cour ne peut bien entendu pas porter sur l'opportunité de la consultation populaire. Si la Cour estime que la consultation populaire envisagée est inconstitutionnelle ou ne respecte pas le décret ou l'ordonnance organique, cette consultation ne peut pas être organisée. De même, si la région ne saisit pas la

Een laatste voorwaarde is afgeleid uit het feit dat elke volksraadpleging ook de mensenrechten en de fundamentele vrijheden moet naleven, evenals de internationale en supranationale verplichtingen van België. De naleving van deze normen moet worden begrepen als een verbod tot het houden van een volksraadpleging waarvan de formulering van de vraagstelling of waarvan een 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 rechten en vrijheden (en meer bepaald de principes van gelijkheid en non-discriminatie) of de internationale en supranationale verplichtingen van België. De naleving van deze vierde voorwaarde wordt gegarandeerd door de controle door het Grondwettelijk Hof, zoals deze wordt georganiseerd door de voorgestelde herziening van artikel 142 van de Grondwet en door de wijziging van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof.

b) Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, teneinde de organisatie van gewestelijke volksraadplegingen toe te laten, nr. 5-2373/1

Het voorstel tot herziening van de Grondwet om een nieuw artikel 39*bis* in te voegen voorziet erin dat een volksraadpleging mogelijk wordt voor de gewesten, over aangelegenheden van gewestelijk belang. In dit kader wordt een nieuwe bevoegdheid toegekend aan het Grondwettelijk Hof in het voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet.

De artikelen 2 tot 7 van dit voorstel van bijzondere wet houden wijzigingen in van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en strekken ertoe een nieuwe bevoegdheid te verlenen aan het Grondwettelijk Hof om de grondwettigheid na te gaan van een eventuele volksraadpleging die door een gewest zou worden georganiseerd krachtens het voorgestelde nieuwe artikel 39*bis* van de Grondwet, en om de naleving van het organieke decreet of de organieke ordonnantie te controleren. Daartoe krijgt het Hof een nieuwe controlebevoegdheid voor elke gewestelijke volksraadpleging.

Het onderzoek door het Hof zal dus zowel betrekking moeten hebben op de naleving van de normen die het gewoonlijk controleert als op de naleving van het organieke decreet of de organieke ordonnantie. Het onderzoek door het Hof kan uiteraard geen betrekking hebben op de opportuniteit van de volksraadpleging. Indien het Hof van oordeel is dat de bedoelde volksraadpleging ongrondwettig is of het organieke decreet of de organieke ordonnantie niet naleeft, mag

Cour, la consultation populaire ne peut pas être organisée.

L'article 2 et l'article 3 insèrent un nouveau chapitre IV dans le titre I^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, relatif au contrôle des consultations populaires. Ils développent, dans un nouvel article 30^{ter}, les conditions et modalités prévues à l'article 142, nouvel alinéa 4, proposé, de la Constitution pour le contrôle des consultations populaires par la Cour constitutionnelle.

Le choix d'une procédure de contrôle devant la Cour constitutionnelle résulte de la volonté de confier une large autonomie aux régions quant aux conditions et modalités d'organisation de leurs consultations populaires, tout en garantissant le respect des balises fixées par ou en vertu de l'article 39^{bis} de la Constitution proposé: l'absence de caractère contraignant, les conditions et modalités fixées par le décret ou l'ordonnance organique, le champ des matières qui peuvent faire l'objet d'une consultation populaire, et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que, par le biais de ceux-ci, des obligations internationales et supranationales de la Belgique.

Il s'ensuit que les régions ne peuvent pas organiser de consultation populaire si elles ne saisissent pas préalablement la Cour constitutionnelle ou si la Cour déclare la consultation populaire inconstitutionnelle ou contraire au décret ou à l'ordonnance organique. La consultation populaire ne peut pas davantage être organisée aussi longtemps que la Cour n'a pas rendu sa décision.

Les articles 4 à 7 insèrent un nouveau chapitre VIII^{bis} dans le titre V de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, relatif à la procédure de contrôle des consultations populaires.

La procédure prévue renvoie principalement aux règles de procédure applicables aux recours en annulation et aux questions préjudicielles, mais sans retenir les règles qui ne sont pas pertinentes pour la procédure de contrôle des consultations populaires (comme la procédure préliminaire, l'organisation d'une audience ou la possibilité d'une expertise, que les délais imposés à la procédure de contrôle rendent inapplicables).

Les articles 118^{ter} et 118^{quater} proposés établissent par contre des règles propres à la procédure de contrôle.

deze niet worden georganiseerd. Ook indien het gewest het Hof niet vat, mag de volksraadpleging niet worden georganiseerd.

Artikel 2 en artikel 3 voegen een nieuw hoofdstuk IV in in titel I van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, met betrekking tot de controle op de volksraadplegingen. In een nieuw artikel 30^{ter} worden de in het voorgestelde artikel 142, het nieuwe vierde lid, van de Grondwet voorziene voorwaarden en modaliteiten vastgelegd voor de controle op de volksraadplegingen door het Grondwettelijk Hof.

De keuze voor een controleprocedure voor het Grondwettelijk Hof is het gevolg van de wil om een verregaande autonomie aan de gewesten toe te kennen wat de voorwaarden en modaliteiten voor de organisatie van hun volksraadplegingen betreft, terwijl tegelijk de eerbiediging van de voorwaarden voorzien in of krachtens het voorgestelde artikel 39^{bis} van de Grondwet wordt gewaarborgd: het niet bindend karakter, de door het organieke decreet of de organieke ordonnantie vastgestelde voorwaarden en modaliteiten, de aangelegenheden die het voorwerp kunnen uitmaken van een volksraadpleging en de naleving van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, evenals, in samenhang daarmee, de naleving van de internationale en supranationale verplichtingen van België.

Daaruit volgt dat de gewesten geen volksraadpleging mogen organiseren indien zij niet voorafgaandelijk het Grondwettelijk Hof vatten of indien het Hof de volksraadpleging ongrondwettig of strijdig met het organieke decreet of de organieke ordonnantie verklaart. De volksraadpleging kan niet georganiseerd worden zolang het Hof zich niet heeft uitgesproken.

De artikelen 4 tot 7 voegen een nieuw hoofdstuk VIII^{bis} in in titel V van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof betreffende de controleprocedure voor de volksraadplegingen.

De voorziene procedure verwijst hoofdzakelijk naar de procedureregels die van toepassing zijn op de beroepen tot vernietiging en op de prejudiciële vragen, met uitzondering van de regels die niet relevant zijn voor de controleprocedure voor de volksraadplegingen (zoals de voorafgaande rechtspleging, het organiseren van een hoorzitting of de mogelijkheid van een expertise, die onmogelijk worden gemaakt door de termijnen die zijn opgelegd voor de controleprocedure).

De voorgestelde artikelen 118^{ter} en 118^{quater} bepalen regels die eigen zijn aan de controleprocedure.

L'article 8 de la proposition de loi spéciale à l'examen modifie la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Le nouvel article 39*bis* prévoit, en son alinéa 2, que : « La règle visée à l'article 134 règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire et est adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à la condition que la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie. Une loi, adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, prévoit des conditions de majorité supplémentaires en ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. »

La présente proposition de modification de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux Institutions bruxelloises exécute l'alinéa 2 de l'article 39*bis* de la Constitution proposé, en prévoyant, en plus de la majorité des deux tiers prévue par la Constitution, la nécessité d'obtenir une majorité des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

III. DISCUSSION GENERALE

M. Broers rappelle que son groupe n'est pas un grand partisan des consultations populaires. Les expériences passées ont montré que les consultations populaires ont plutôt pour effet d'exacerber les clivages au lieu de régler les problèmes. C'est aux élus qu'il appartient de prendre les décisions démocratiques, après avoir mis en balance tous les intérêts légitimes en présence.

D'un point de vue politique, l'intervenant constate que la possibilité d'organiser une consultation populaire est uniquement prévue en faveur des régions, pour des matières exclusivement attribuées aux organes régionaux. Pourquoi ne pas prévoir de procédure de consultation populaire pour les communautés ? Il ne sera de la sorte pas possible d'organiser une consultation en matière d'enseignement alors que cette problématique est très importante.

M. Broers constate par ailleurs que les matières relatives aux finances ou au budget sont également exclues du champ des consultations régionales. L'intervenant se demande quelles craintes justifient une telle exception.

Il ne sera pas davantage possible d'organiser une consultation populaire dans des matières qui sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Les développements justifient cette exception par le fait que les majorités spéciales garantissent déjà que ces décisions sont prises avec un large soutien démocratique. Cette exception empêchera par

Artikel 8 van voorliggend voorstel van bijzondere wet ten slotte houdt een wijziging in van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Het nieuwe artikel 39*bis* voorziet met name in het tweede lid dat : « De in artikel 134 bedoelde regel regelt de modaliteiten en de organisatie van de volksraadpleging, en wordt aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken Parlement aanwezig is. Een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bedoelde meerderheid voorziet in bijkomende meerderheidsvereisten wat betreft het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. »

Dit voorstel tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen voert het tweede lid van artikel 39*bis* van de Grondwet uit door te voorzien, bovenop de door de Grondwet voorziene tweederdemeerderheid, in de noodzaak om een meerderheid van uitgebrachte stemmen in elke taalgroep te bekomen in het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Broers herinnert eraan dat zijn fractie geen grote voorstander van volksraadplegingen is. De ervaringen in het verleden hebben aangetoond dat volksraadplegingen veeleer de tegenstellingen verscherpen in plaats van de problemen op te lossen. De verkozenen moeten de democratische beslissingen nemen, nadat ze alle legitieme belangen in de zaak tegen elkaar hebben afgewogen.

Vanuit politiek oogpunt stelt spreker vast dat de mogelijkheid om een volksraadpleging te organiseren alleen wordt opengesteld voor de gewesten, voor aangelegenheden die exclusief aan gewestelijke organen zijn toegewezen. Waarom voorziet men niet in een procedure van volksraadpleging voor de gemeenschappen ? Nu zal het niet mogelijk zijn een raadpleging te organiseren over onderwijs, terwijl dat een heel belangrijke problematiek is.

De heer Broers stelt tevens vast dat over financiële en budgettaire aangelegenheden ook geen gewestelijke volksraadplegingen kunnen worden gehouden. Spreker vraagt zich af welke angst aan de basis ligt van deze uitzondering.

Het zal evenmin mogelijk zijn een volksraadpleging te organiseren over aangelegenheden die met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen worden geregeld. De memorie van toelichting verantwoordt die uitzondering met het feit dat de bijzondere meerderheden al waarborgen dat die beslissingen met brede democratische steun worden genomen. Die

exemple une région d'organiser une consultation populaire sur le maintien des provinces. Il ne sera pas davantage possible d'organiser une consultation populaire sur des questions qui touchent — même de loin — aux droits des francophones de Flandre ou des néerlandophones en Wallonie.

M. Broers constate qu'aucune consultation ne peut être organisée pour savoir si les francophones de la commune de Fourons sont satisfaits ou non des droits linguistiques étendus qui leur sont accordés. Il y a donc une certaine logique dans l'octroi à la Cour constitutionnelle de la compétence de contrôle préalable obligatoire.

L'intervenant estime que le projet à l'examen présente incontestablement quelques lacunes. C'est la raison pour laquelle il déposera une série d'amendements visant à améliorer le texte. En effet, pourquoi se donnerait-on tant de mal si la réglementation ne devait ensuite être comprise par personne? M. Broers imagine aisément qu'une fois le texte à l'examen approuvé, d'aucuns penseront qu'une consultation populaire peut être organisée sur tous les sujets, ce qui n'est pas le cas.

Selon lui, même un partisan d'une consultation populaire ne pourrait se réjouir pleinement de la réglementation à l'examen. Est-ce cette consultation populaire qui a convaincu Ecolo d'apporter son soutien à la réforme de l'État? En effet, l'intervenant a l'impression que, parmi tous les points qui ont été examinés ces derniers mois, celui-ci est le seul qui rencontre les attentes des écologistes. Il espère que M. Cheron pourra donner des éclaircissements à ce sujet.

M. Broers constate que des membres d'autres partis également se sont clairement prononcés contre l'idée d'une consultation populaire. En 2009, M. Marc Van Peel, ancien président du CD&V, était opposé à l'organisation d'une consultation populaire sur la liaison Oosterweel et il s'est ensuite opposé au résultat de cette consultation lorsqu'elle a eu lieu. Les objections formulées par la N-VA sont donc partagées par tous les partis démocratiques.

M. Moureaux estime que la matière est à la fois intéressante et délicate. Elle est intéressante car nous vivons un moment où la démocratie représentative essuie beaucoup de critiques de la part de l'opinion publique. La recherche d'autres formules nous amène souvent à nous référer à des formes de démocratie très anciennes telles que l'agora athénienne. Il n'est certes plus possible de réunir tous les citoyens mais on aimerait obtenir directement l'avis de tous.

Le membre est d'avis que l'expérience doit être tentée. Il y a eu des précédents délicats. Le cas le plus sensible a évidemment été la consultation organisée le 12 mars 1950 sur la Question royale. Nos précédentes

uitzondering zal bijvoorbeeld beletten dat een gewest een volksraadpleging organiseert over het voortbestaan van de provincies. Het zal evenmin mogelijk zijn een volksraadpleging te organiseren over zaken die — al is het van ver — met de rechten van de Franstaligen in Vlaanderen of van de Nederlandstaligen in Wallonië te maken hebben.

De heer Broers stelt vast dat geen raadpleging mag worden gehouden over de vraag of de Franstaligen in de gemeente Voeren gelukkig zijn met de uitgebreide taalrechten die ze daar krijgen. Er zit dus een zekere logica in het toekennen van de verplichte voorafgaande controlebevoegdheid aan het Grondwettelijk Hof.

Volgens spreker zitten er zeker enkele hiaten in het voorliggende ontwerp en daarom zal hij enkele amendementen indienen ter verbetering van de tekst. Waarom trouwens al die moeite doen als later niemand de regelgeving zal begrijpen? Senator Broers kan zich voorstellen dat, eenmaal deze tekst goedgekeurd zal zijn, het idee zal leven dat over alles een volksraadpleging mag georganiseerd worden, wat niet het geval is.

Zelfs een voorstander van een volksraadpleging kan volgens de heer Broers niet helemaal gelukkig zijn met de voorliggende regeling. Is het deze volksraadpleging die Ecolo overtuigd heeft om zijn steun te geven aan deze Staatshervorming? Het lijkt spreker immers het enige punt in alles wat hier de afgelopen maanden werd besproken dat de groenen tegemoet komt. Hij hoopt dat de heer Cheron hier wat meer duidelijkheid over zal kunnen geven.

Senator Broers stelt vast dat ook in andere partijen bepaalde personen zich duidelijk hebben uitgesproken tegen een volksraadpleging. De heer Marc Van Peel, oud-voorzitter van CD&V, was in 2009 een tegenstander van de volksraadpleging over de Oosterweelverbinding en heeft daarna de uitslag ervan verworpen. De opwerpingen van de N-VA worden dus door alle democratische partijen gedragen.

De heer Moureaux vindt dit zowel een interessante als een delicate aangelegenheid. Interessant omdat wij in een tijd leven waar de representatieve democratie veel kritiek te verduren krijgt van het publiek. De zoektocht naar andere formules leidt er vaak toe dat wij kijken naar hele oude vormen van democratie zoals de Atheense agora. Weliswaar is het niet meer mogelijk alle burgers te verzamelen, maar men zou graag rechtstreeks de mening van iedereen kennen.

Spreker meent dat dit het proberen waard is. Er zijn delicate precedents geweest. Het gevoeligste geval was natuurlijk de volksraadpleging van 12 maart 1950 over de Koningskwestie. Onze voorgangers hebben

seurs ont cru résoudre un problème et n'ont fait que l'envenimer au point de mettre le pays au bord de la guerre civile.

La consultation populaire présente des atouts mais ses dangers sont donc réels. Il est par conséquent logique de baliser la formule.

Prenons le problème des communautés: si la *Vlaamse Gemeenschap* veut organiser une consultation populaire sur l'enseignement, quels Bruxellois y participeront?

Une série de matières sont exclues pour des raisons évidentes de risque de démagogie. On ne va pas interroger les citoyens sur la possibilité de supprimer leurs impôts.

Le membre considère le texte à l'examen comme un texte expérimental, pratiquant un début d'ouverture. Il lui semble logique d'opérer de cette manière.

Le sénateur termine par une question précise: *quid* d'une consultation qui porterait sur une matière communautaire exercée du côté francophone par la Région wallonne?

Le secrétaire d'État répond qu'une telle consultation est expressément exclue dans les développements de la proposition d'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution: «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.» (doc. Ch. n° 53-2966/1, p. 5).

M. Moureaux signale que l'exposé des motifs n'a pas grande valeur sur le plan juridique. Il est en tout cas utile de préciser qu'il n'est donc pas vrai que les Régions peuvent organiser des consultations populaires pour toutes les matières pour lesquelles elles sont compétentes. Il y a bien des restrictions.

Aux yeux de M. Claes, le texte à l'examen relatif aux consultations populaires est une proposition équilibrée. L'amendement n° 1 déposé par la N-VA postule qu'il n'y a aucune raison d'exclure la possibilité d'organiser une consultation populaire sur des matières liées aux finances ou au budget. M. Claes estime que ce n'est pas une bonne idée. Si une commune organisait une consultation populaire sur des matières liées aux finances ou au budget, il est clair que tout le monde serait opposé à la levée d'impôts.

Néanmoins, une consultation populaire offre aussi de nombreuses chances et possibilités, y compris pour les Régions. Celles-ci seront elles-mêmes compétentes pour déterminer, par exemple, les conditions de participation. Quel âge faut-il avoir pour pouvoir participer à la consultation? Quel est le nombre de participants requis? Qui doit prendre l'initiative: un

een probleem willen oplossen, maar hebben het alleen maar verergerd tot het land aan de rand van een burgeroorlog stond.

Een volksraadpleging heeft voordelen, maar houdt dus ook gevaren in. Het is dus logisch dat er bakens worden uitgezet.

Het probleem van de gemeenschappen, bijvoorbeeld: als de Vlaamse Gemeenschap een volksraadpleging over het onderwijs wil organiseren, welke Brusselaars zullen er dan aan deelnemen?

Een aantal onderwerpen zijn uitgesloten wegens een evident demagogisch risico. Men zal de burgers niet vragen of de belastingen moeten worden afgeschaft.

Het lid beschouwt de voorliggende tekst als een experiment, dat een opening toelaat. Het lijkt hem logisch om zo te handelen.

Hij besluit met een duidelijke vraag: wat met een volksraadpleging over een gemeenschapsaangelegenheid die aan Franstalige kant door het Waals Gewest wordt uitgeoefend?

De staatssecretaris antwoordt dat een dergelijke volksraadpleging uitdrukkelijk wordt uitgesloten in de toelichting bij het voorstel tot invoering van een artikel 39*bis* in de Grondwet: «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.» (stuk Kamer, nr. 53-2966/1, p. 5).

De heer Moureaux merkt op dat de toelichting weinig rechtswaarde heeft. Het is in ieder geval nuttig te vermelden dat het dus niet zo is dat de gewesten volksraadplegingen kunnen houden over alle aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. Er zijn wel beperkingen.

De heer Claes vindt de voorliggende tekst over volksraadplegingen een evenwichtig voorstel. Amendement nr. 1 van de N-VA stelt dat er geen redenen zouden zijn om financiële aangelegenheden of de begroting uit te sluiten van een volksraadpleging. Volgens de heer Claes is dat geen goed idee. Als een gemeente een volksraadpleging zou houden over financiële aangelegenheden of de begroting, dan is het duidelijk dat iedereen tegen belastingen zal stemmen.

In een volksraadpleging zitten echter ook heel wat kansen en mogelijkheden, ook voor de gewesten. Zij zullen zelf bevoegd zijn om bijvoorbeeld de deelnemingsvoorwaarden te bepalen. Hoe oud moet je zijn om te mogen deelnemen? Hoeveel deelnemers zijn er nodig? Wie moet het initiatief nemen: een bevolkingsgroep, parlementsleden, de regering, andere

groupe de la population, des parlementaires, le gouvernement ou d'autres instances? Les régions pourront également déterminer elles-mêmes les procédures et autres modalités.

Ce faisant, elles devront naturellement tenir compte du cadre élaboré, qui prévoit notamment le caractère non contraignant de la consultation populaire. Par ailleurs, la consultation populaire peut uniquement être organisée sur des matières qui relèvent de la compétence de la région concernée, ce qui est logique. L'obligation de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales est un bon garde-fou pour éviter que des consultations populaires soient organisées sur les sujets les plus insensés.

M. Delpérée partage l'opinion de M. Moureaux selon laquelle il y a dans les textes à l'examen une idée à la fois intéressante et délicate. C'est une idée intéressante que d'organiser une consultation populaire au niveau régional, c'est une forme particulière de participation directe des citoyens à la vie de la région. L'idée est d'ailleurs inscrite au programme du groupe cdH.

C'est aussi une idée délicate qui suscite quelques questions.

Une première question est liée au contexte institutionnel: les consultations populaires peuvent être organisées aujourd'hui au niveau local, communal ou provincial, mais pas au niveau fédéral. La Constitution dispose en effet que «Les membres des deux Chambres représentent la Nation». Ces membres s'expriment et décident au nom de la Nation.

Organiser la consultation populaire au niveau régional revient à calquer le système des collectivités politiques décentralisées et non celui de la collectivité fédérale. Est-ce logique dans un système fédéral?

Le membre exprime un regret: puisque nous avons développé une pratique des consultations populaires au niveau local, les développements auraient pu être un peu plus consistants: combien de consultations populaires y a-t-il eu au niveau communal, combien au niveau provincial, quel était le taux de participation, quelles suites ont été réservées à ces consultations? Tous ces éléments auraient pu éclairer encore davantage la décision du Parlement.

Un autre aspect du problème est relatif à la Cour constitutionnelle. Celle-ci a été créée pour régler les conflits entre les lois, les décrets et les ordonnances. Elle avait donc à l'origine exclusivement une compétence de contrôle des normes. On ouvre ici une nouvelle porte en donnant une autre compétence à la Cour constitutionnelle qui n'est plus du tout le contrôle des normes. Il est question dans les textes de «contrôle de décisions». N'y a-t-il pas là un problème de cohérence?

instanties? Ook de procedures en de nadere bepalingen zullen de gewesten zelf kunnen vaststellen.

Natuurlijk moeten ze rekening houden met het geschetste kader, dat het niet-bindende karakter van een volksraadpleging vastlegt. De volksraadpleging kan ook enkel georganiseerd worden over zaken waarvoor het gewest bevoegd is, wat logisch is. Een goede beschermende maatregel om te vermijden dat over de meest onzinnige zaken volksraadplegingen zouden worden georganiseerd, is het feit dat er rekening moet worden gehouden met de naleving van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

De heer Delpérée is het met de heer Moureaux eens dat er in de voorliggende teksten zowel een interessant als een delicaat idee vervat is. Het is een interessante gedachte om een volksraadpleging te organiseren op gewestelijk niveau. Het is een vorm van rechtstreekse participatie van burgers in het leven van hun gewest. Dit idee is trouwens opgenomen in het programma van het cdH.

Het is ook een delicaat idee dat enkele vragen oproept.

Een eerste vraag betreft de institutionele context: volksraadplegingen kunnen vandaag op lokaal — gemeentelijk of provinciaal — niveau worden gehouden, maar niet op federaal niveau. De Grondwet bepaalt immers dat de leden van beide Kamers de Natie vertegenwoordigen. Deze leden spreken en beslissen in naam van de Natie.

Een volksraadpleging op regionaal niveau komt erop neer dat men het systeem van de gedecentraliseerde politieke entiteiten overneemt, en niet dat van de federale entiteit. Is dat logisch in een federaal systeem?

Het lid betreurt dat de toelichting geen informatie geeft over de volksraadplegingen die op lokaal niveau zijn gehouden: hoeveel volksraadplegingen zijn er geweest op gemeentelijk niveau, hoeveel op provinciaal niveau, hoe groot was de opkomst, welk gevolg heeft men eraan gegeven, enz. Dergelijke informatie zou het Parlement hebben kunnen helpen om een beslissing te nemen.

Een tweede vraag betreft het Grondwettelijk Hof. Het werd opgericht om conflicten te regelen tussen wetten, decreten en ordonnanties. Oorspronkelijk was het dus uitsluitend bevoegd voor de controle op de normen. Nu geeft men het Grondwettelijk Hof een nieuwe bevoegdheid die niets meer te maken heeft met een normencontrole. In de teksten is er sprake van een «controle op de beslissingen». Is dat nog wel coherent?

En résumé, le sénateur répète que l'instauration de la consultation populaire au niveau régional est une idée délicate mais intéressante et généreuse, c'est pourquoi il votera en faveur de celle-ci, tout en sachant aussi qu'elle s'inscrit dans l'ensemble que constitue la sixième réforme de l'État.

M. Laeremans se dit à la fois positif et critique à l'égard de la proposition relative à l'organisation de consultations populaires. Selon l'intervenant, cette proposition est positive parce qu'elle marque une avancée. Contrairement à la N-VA, M. Laeremans est effectivement favorable à l'organisation de consultations populaires et même à la tenue de référendums contraignants. Dans ce pays en particulier, la démocratie a en effet déjà été tellement bridée et la majorité du pays a déjà été tant de fois frustrée dans ses attentes qu'on peut encore à peine parler de démocratie. Chaque pas vers la tenue de consultations populaires est un progrès dont on ne peut que se réjouir. Il ne s'agit pas encore d'organiser des référendums contraignants, mais cela peut encore venir dans une phase ultérieure.

Bien d'autres pays ont déjà instauré ce système. En Suisse, la pratique de la consultation populaire est ancrée dans la culture nationale, à la satisfaction de tous. Elle renforce en outre la participation démocratique de la population. D'ailleurs, nul ne peut remettre en cause le caractère fondamentalement démocratique de la Suisse.

M. Laeremans trouve que le texte à l'examen devrait encore aller plus loin. La Flandre devrait être elle-même intégralement compétente, non seulement pour organiser des consultations populaires, mais aussi pour institutionnaliser ce principe dans la législation. La proposition à l'examen s'inscrit effectivement à nouveau dans un cadre fédéral et est soumise une fois de plus à toutes sortes de freins et de limitations. Un des plus grands freins tient au fait que la Cour constitutionnelle doit d'abord vérifier si une proposition de consultation populaire est bien conforme aux limites constitutionnelles.

M. Laeremans déplore l'impossibilité d'organiser un référendum sur des matières telles que le budget ou les questions communautaires. On ne tient donc pas compte de la volonté de la population.

L'intervenant trouve que la proposition à l'examen est la meilleure qui ait été examinée dans le cadre de la sixième réforme de l'État. C'est un petit pas en avant et son groupe ne votera donc pas contre celle-ci mais s'abstiendra. Il déposera toutefois un amendement visant à supprimer le contrôle de la Cour constitutionnelle et espère que celui-ci sera adopté, dans une perspective constructive.

Het lid besluit dat de invoering van een volksraadpleging op regionaal niveau een delicaat, maar interessant en genereus idee is. Hij zal er dan ook voor stemmen, mede in de wetenschap dat dit een onderdeel vormt van het geheel dat de zesde staatshervorming is.

De heer Laeremans is deels positief en deels kritisch over het voorstel betreffende het organiseren van volksraadplegingen. Het is positief omdat het volgens spreker een stap vooruit is. In tegenstelling tot de N-VA is de heer Laeremans wel degelijk voorstander van volksraadplegingen en zelfs van bindende referenda. Zeker in dit land wordt de democratie immers al in dergelijke mate aan banden gelegd en wordt de meerderheid van het land op zoveel manieren gefnuikt dat er eigenlijk nauwelijks nog sprake is van een democratie. Elke stap in de richting van volksraadplegingen is een stap vooruit en dat kan alleen maar worden toegejuicht. Het gaat nog niet om een bindend referendum, maar dat kan in een latere fase nog komen.

Heel wat andere landen hebben dit systeem al ingevoerd. In Zwitserland maakt het tot ieders tevredenheid deel uit van de nationale cultuur. Het verhoogt bovendien de democratische betrokkenheid van de bevolking. Niemand zal trouwens het fundamenteel democratisch karakter van Zwitserland in vraag stellen.

De heer Laeremans vindt dat de voorliggende tekst best nog verder mag gaan. Vlaanderen zou zelf integraal bevoegd moeten zijn, niet alleen om een volksraadpleging te organiseren maar ook om dat institutioneel te verankeren in de wetgeving. Het voorliggende voorstel wordt immers weer federaal omkaderd en nog maar eens aan allerlei remmen en beperkingen onderworpen. Een hele belangrijke rem is het feit dat het Grondwettelijk Hof eerst moet nagaan of een voorstel tot volksraadpleging wel binnen de grondwettelijke contouren valt.

De heer Laeremans betreurt dat geen referenda kunnen worden gehouden over aangelegenheden zoals de begroting of communautaire vraagstukken. Aldus wordt er geen rekening gehouden met de wil van de bevolking.

Spreker vindt dit voorstel het beste dat behandeld werd in het kader van de zesde staatshervorming. Het is een kleine stap vooruit en zijn fractie zal dan ook niet tegenstemmen maar zich onthouden. Hij zal wel een amendement indienen om de toetsing door het Grondwettelijk Hof te schrappen en hoopt dat dit zal worden aangenomen, gelet op zijn constructieve houding.

M. Claes demande si M. Laeremans peut proposer une alternative au contrôle de la Cour constitutionnelle.

M. Laeremans répond que la Cour constitutionnelle reste une instance fédérale composée, pour moitié, de magistrats francophones. Il est donc préférable de créer, pour les consultations populaires, une commission de contrôle au sein du Parlement flamand, de sorte que la Région flamande puisse décider elle-même.

M. Cheron estime que la démocratie est caractérisée par deux branches, à savoir celle de la représentation, incarnée par le Parlement et celle de la participation, incarnée par la consultation directe de la population.

L'orateur est un défenseur fervent de la démocratie représentative, base de notre système. Cependant, le soi-disant conflit entre la démocratie représentative et la démocratie participative mérite à tout le moins qu'on tente l'expérience de la consultation populaire. Dans notre pays à l'architecture institutionnelle compliquée, les projets de loi, qui résultent d'un compromis, offrent la possibilité d'organiser des consultations populaires régionales.

Il n'y a pas eu de consultations populaires provinciales jusqu'ici et les résultats des consultations populaires communales ne sont pas spectaculaires. Pourtant, à Nivelles, le 14 octobre 1974, une consultation populaire a eu lieu sur le choix du couronnement de la reconstruction du clocher de la collégiale Sainte-Gertrude, détruite lors de la deuxième guerre mondiale. La population participait en grand nombre, non seulement au scrutin mais aussi à la campagne, organisée par les autorités locales. Une véritable passion populaire sans précédent, s'était manifestée. Le conseil communal avait ensuite entériné ce qui a été proposé par sa population lors de cette la consultation populaire.

La culture populaire de la consultation populaire peut-elle prendre racine à l'instar de la culture référendaire suisse? Si l'on veut vraiment créer une culture utile, il faut que la population soit informée d'une manière objective qui lui permette de se former une opinion en toute indépendance.

M. Delpérée signale que les Suisses ne sont pas intéressés par l'idée d'émettre un simple avis. Ils veulent surtout prendre des décisions dans le cadre d'un référendum à caractère contraignant.

M. Cheron précise qu'il a souhaité faire une simple comparaison sans vouloir confondre la consultation populaire et le référendum.

De heer Claes vraagt of de heer Laeremans een alternatief heeft voor de toetsing door het Grondwettelijk Hof.

De heer Laeremans antwoordt dat het Grondwettelijk Hof een federale instantie blijft die voor de helft bestaat uit Franstalige magistraten. Men kan voor de volksraadplegingen beter een controlecommissie oprichten binnen het Vlaams Parlement zodat het Vlaams Gewest zelf kan beslissen.

De heer Cheron meent dat de democratie door twee takken gekenmerkt wordt, te weten de tak van de vertegenwoordiging, die door het Parlement geïncarneerd wordt en de tak van de participatie, die door de rechtstreekse raadpleging van de bevolking geïncarneerd wordt.

Spreker is een vurig voorstander van de representatieve democratie, de grondslag van ons systeem. Het zogenaamde conflict tussen de representatieve en de participatieve democratie rechtvaardigt echter op zijn minst dat men het experiment van de volksraadpleging waagt. De wetsontwerpen, die het resultaat zijn van een compromis, bieden in ons land met zijn complexe institutionele architectuur de mogelijkheid gewestelijke volksraadplegingen te organiseren.

Tot dusver zijn er nog geen provinciale volksraadplegingen geweest en de resultaten van de gemeentelijke volksraadplegingen zijn niet spectaculair. Op 14 oktober 1974 werd er niettemin in Nijvel een volksraadpleging gehouden over de keuze van de kroonlijst bij de wederopbouw van de kerktoren van de Sint-Gertrudis-kapittelkerk, die in de Tweede Wereldoorlog vernield werd. De bevolking heeft daar in groten getale aan deelgenomen, niet alleen aan de stembusgang, maar ook aan de campagne, die door de lokale overheid georganiseerd werd. Het kwam tot een echte volkspassie zonder voorgaande. De gemeenteraad heeft vervolgens bekrachtigd wat de bevolking bij die volksraadpleging voorstelde.

Kan de volkscultuur van de volksraadpleging hier echt vaste voet aan de grond krijgen, naar het voorbeeld van de Zwitserse referendumcultuur? Indien men werkelijk een nuttige cultuur wil doen ontstaan, dan moet de bevolking objectief worden geïnformeerd, zodat ze zich in alle onafhankelijkheid een mening kan vormen.

De heer Delpérée meldt dat het de Zwitsers niet interesseert om gewoon een advies uit te brengen. Ze willen vooral beslissingen nemen in een referendum dat bindend is.

De heer Cheron preciseerd dat hij een eenvoudige vergelijking heeft willen maken, zonder de volksraadpleging en het referendum door elkaar te halen.

M. Broers fait observer que déjà, dans plusieurs administrations communales, des conseils consultatifs principalement composés de citoyens sont actifs et qu'au sein de ces conseils, les responsables politiques n'ont même bien souvent plus le droit de vote. Ils peuvent émettre un avis sur un certain nombre de points qu'ils définissent eux-mêmes et soumettre cet avis au collègue des bourgmestre et échevins.

M. Wathelet, secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles, exprime son étonnement sur le fait que la N-VA est contre la proposition de loi spéciale mais qu'elle dépose des amendements qui en élargissent justement le champ d'application.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

a) Projet de texte portant insertion d'un article 39bis dans la Constitution, n° 5-2372/1

Article unique

Amendement n° 1

M. Broers et Mme Maes déposent l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 5-2372/2) qui vise à remplacer l'article 39bis proposé en vue de supprimer les limitations de contenu prévues dans le cadre de l'organisation d'une consultation populaire par les Régions.

M. Broers renvoie, pour le surplus, à la justification écrite de son amendement.

Amendement n° 2

M. Laeremans dépose l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 5-2372/2) qui vise à modifier l'article 39bis proposé de la Constitution.

M. Laeremans explique qu'il n'approuve pas non plus les limitations de contenu qui sont imposées aux Régions dans le cadre de l'organisation de consultations populaires. C'est à elles qu'il doit revenir de prendre les décisions dans ce domaine. Il souhaite donner aussi aux régions la possibilité d'organiser des référendums aux conditions qu'elles déterminent.

Votes

L'amendement n° 1 de M. Broers et Mme Maes est rejeté par 10 voix contre 5.

De heer Broers merkt op dat nu al, in diverse gemeentebesturen, adviesraden actief zijn, voornamelijk samengesteld uit burgers, waar politici zelfs vaak geen stemrecht meer hebben. Zij kunnen over een aantal punten, die zij bepalen, advies voorleggen aan het college van burgemeester en schepenen.

Staatssecretaris voor Staatshervorming Wathelet zegt verbaasd te zijn dat de N-VA tegen het voorstel van bijzondere wet is, maar toch amendementen indient die het toepassingsgebied ervan uitbreiden.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

a) Ontwerp van tekst houdende invoeging van een artikel 39bis in de Grondwet, nr. 5-2372/1

Enig artikel

Amendement nr. 1

De heer Broers en mevrouw Maes dienen amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 5-2372/2) dat ertoe strekt het voorgestelde artikel 39bis te vervangen om de inhoudelijke beperkingen die zouden gelden voor de organisatie van een volksraadpleging door de gewesten te doen vervallen.

De heer Broers verwijst voor het overige naar de schriftelijke verantwoording van zijn amendement.

Amendement nr. 2

De heer Laeremans dient amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 5-2372/2) dat ertoe strekt het voorgestelde artikel 39bis van de Grondwet te wijzigen.

De heer Laeremans legt uit dat hij het evenmin eens is met de inhoudelijke beperkingen die aan de gewesten worden opgelegd voor het organiseren van volksraadplegingen. Daarover moeten de gewesten zelf kunnen beslissen. Daarenboven wil hij ook aan de regio's de mogelijkheid geven om referenda te organiseren onder de voorwaarden door hen zelf bepaald.

Stemmingen

Amendement nr. 1 van de heer Broers en mevrouw Maes wordt verworpen met 10 tegen 5 stemmen.d

L'amendement n° 2 de M. Laeremans est rejeté par 10 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article unique est adopté par 10 voix contre 4 et 1 abstention.

b) Projet de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, n° 5-2373/1

Article 1^{er}

Cet article ne donne lieu à aucune observation. Il est adopté par 10 voix contre 5.

Article 2

Amendement n° 2

M. Laeremans dépose l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 5-2373/2), visant à supprimer cet article.

Il renvoie à la justification écrite de son amendement.

Votes

L'amendement n° 2 de M. Laeremans est rejeté par 10 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article 2 est adopté par 10 voix contre 5.

Article 3

Amendements n°s 1 et 3

M. Laeremans dépose l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 5-2373/2), visant à supprimer cet article.

L'intervenant renvoie à la justification écrite de son amendement et ajoute que cet amendement, tout comme le suivant, vise en fait à éviter que la beauté de la révision de la Constitution proprement dite soit réduite à néant par les dispositions contenues dans les articles 3 à 7.

M. Broers et Mme Maes déposent l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 5-2373/2) visant à replacer l'alinéa 4 de l'article 3.

Amendement nr. 2 van de heer Laeremans wordt verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 4 onthoudingen.

Het enig artikel wordt aangenomen met 10 tegen 4 stemmen, bij 1 onthouding.

b) Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, teneinde de organisatie van gewestelijke volksraadplegingen toe te laten, nr. 5-2373/1

Artikel 1

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt. Het wordt aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

Artikel 2

Amendement nr. 2

De heer Laeremans dient amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 5-2373/2) teneinde dit artikel te doen vervallen.

Hij verwijst naar de schriftelijke verantwoording van zijn amendement.

Stemmingen

Amendement nr. 2 van de heer Laeremans wordt verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 4 onthoudingen.

Artikel 2 wordt aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

Artikel 3

Amendementen nrs. 1 en 3

De heer Laeremans dient amendement nr. 3 in (stuk Senaat, nr. 5-2373/2) teneinde dit artikel te doen vervallen.

Spreeker verwijst hierbij naar de schriftelijke verantwoording van zijn amendement en voegt eraan toe dat dit amendement, net zoals de volgende, er in feite toe strekken de schoonheid van de eigenlijke grondwetsherziening niet teniet te laten doen door de bepalingen vervat in de artikelen 3 tot 7.

De heer Broers en mevrouw Maes dienen amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 5-2373/2) om het vierde lid van artikel 3 te vervangen.

Mme Maes renvoie à la justification écrite de l'amendement.

Votes

L'amendement n° 3 de M. Laeremans est rejeté par 10 voix contre 5.

L'amendement n° 1 de M. Broers et Mme Maes est rejeté par 10 voix contre 5.

L'article 3 est adopté par 10 voix contre 5.

Article 4

Amendement n° 4

M. Laeremans dépose l'amendement n° 4 (doc. Sénat, n° 5-2373/2), visant à supprimer cet article.

L'intervenant renvoie à la justification écrite de son amendement.

Votes

L'amendement n° 4 de M. Laeremans est rejeté par 10 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article 4 est adopté par 10 voix contre 1 et 4 abstentions.

Article 5

Amendement n° 5

M. Laeremans dépose l'amendement n° 5 (doc. Sénat, n° 5-2373/2), visant à supprimer cet article.

L'intervenant renvoie à la justification écrite de son amendement.

Votes

L'amendement n° 5 de M. Laeremans est rejeté par 10 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article 5 est adopté par 10 voix contre 1 et 4 abstentions.

Mevrouw Maes verwijst naar de schriftelijke verantwoording van dit amendement.

Stemmingen

Amendement nr. 3 van de heer Laeremans wordt verworpen met 10 tegen 5 stemmen.

Amendement nr. 1 van de heer Broers en mevrouw Maes wordt verworpen met 10 tegen 5 stemmen.

Artikel 3 wordt aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

Artikel 4

Amendement nr. 4

De heer Laeremans dient amendement nr. 4 in (stuk Senaat, nr. 5-2373/2) teneinde dit artikel te doen vervallen.

Spreker verwijst naar de schriftelijke verantwoording van zijn amendement.

Stemmingen

Amendement nr. 4 van de heer Laeremans wordt verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 4 onthoudingen.

Artikel 4 wordt aangenomen met 10 stemmen tegen 1 bij 4 onthoudingen.

Artikel 5

Amendement nr. 5

De heer Laeremans dient het amendement nr. 5 in (stuk Senaat, nr. 5-2373/2) teneinde dit artikel te doen vervallen.

Spreker verwijst naar de schriftelijke verantwoording van zijn amendement

Stemmingen

Amendement nr. 5 van de heer Laeremans wordt verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 4 onthoudingen.

Artikel 5 wordt aangenomen met 10 stemmen tegen 1 stem bij 4 onthoudingen.

Article 6

Amendement n° 6

M. Laeremans dépose l'amendement n° 6 (doc. Sénat, n° 5-2373/2), visant à supprimer cet article.

L'intervenant renvoie à la justification écrite de son amendement.

Votes

L'amendement n° 6 de M. Laeremans est rejeté par 10 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article 6 est adopté par 10 voix contre 5.

Article 7

Amendement n° 7

M. Laeremans dépose l'amendement n° 7 (doc. Sénat, n° 5-2373/2), visant à supprimer cet article.

L'intervenant renvoie à la justification écrite de son amendement.

Votes

L'amendement n° 7 de M. Laeremans est rejeté par 10 voix contre 1 et 4 abstentions.

L'article 7 est adopté par 10 voix contre 5.

Articles 8 et 9

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation. Ils sont adoptés successivement par 10 voix contre 5.

V. VOTES SUR L'ENSEMBLE

Le projet de texte portant insertion d'un article 39bis dans la Constitution, n° 5-2372/1, est adopté par 10 voix contre 4 et 1 abstention.

L'ensemble du projet de loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur

Artikel 6

Amendement nr. 6

De heer Laeremans dient amendement nr. 6 in (stuk Senaat, nr. 5-2373/2) teneinde dit artikel te doen vervallen.

Spreeker verwijst naar de schriftelijke verantwoording van zijn amendement

Stemmingen

Amendement nr. 6 van de heer Laeremans wordt verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 4 onthoudingen.

Artikel 6 wordt aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

Artikel 7

Amendement nr. 7

De heer Laeremans dient amendement nr. 7 in (stuk Senaat, nr. 5-2373/2) teneinde dit artikel te doen vervallen.

Spreeker verwijst naar de schriftelijke verantwoording van zijn amendement.

Stemmingen

Amendement nr. 7 van de heer Laeremans wordt verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 4 onthoudingen.

Artikel 7 wordt aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

Artikelen 8 en 9

Er worden geen opmerkingen gemaakt over deze artikelen. Zij worden achtereenvolgens aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

V. STEMMINGEN OVER HET GEHEEL

Het ontwerp van tekst houdende invoeging van een artikel 39bis in de Grondwet, nr. 5-2372/1, wordt aangenomen met 10 tegen 4 stemmen, bij 1 onthouding.

Het ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grond-

la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, n° 5-2373/1 est adopté par 10 voix contre 5.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 10 membres présents.

Les rapporteurs,

Wouter BEKE.
Francis DELPÉRÉE.

La présidente,

Sabine de BETHUNE.

**Les textes adoptés par la commission
sont identiques aux textes des projets
transmis par la Chambre
des représentants
(voir doc. Chambre, n^{os} 53-2966/4 et 53-2968/5).**

wettelijk Hof en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, teneinde de organisatie van gewestelijke volksraadplegingen toe te laten, nr. 5-2373/1, wordt in zijn geheel aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

*
* *

Dit verslag werd goedgekeurd bij eenparigheid van de 10 aanwezige leden.

De rapporteurs,

Wouter BEKE.
Francis DELPÉRÉE.

De voorzitter,

Sabine de BETHUNE.

**De door de commissie aangenomen teksten
zijn dezelfde als die van de door
de Kamer van volksvertegenwoordigers
overgezonden ontwerpen
(zie stukken Kamer, nrs. 53-2966/4 en 53-2968/5).**