

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

3 mars 2003

RÉVISION DE LA CONSTITUTION**Révision de la Constitution en vue d'y
insérer un article 39bis relatif à la
consultation populaire**(proposition de MM. Daniel Bacquelaine et
Claude Eerdekens)BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

3 maart 2003

HERZIENING VAN DE GRONDWET**Voorstel tot herziening van de Grondwet
teneinde er een artikel 39bis in te voegen
betreffende de volksraadpleging**(voorstel van de heren Daniel Bacquelaine en
Claude Eerdekens)**RÉSUMÉ**

S'inspirant de la consécration de la consultation populaire au niveau communal dans l'article 41 de la Constitution, les auteurs proposent de consacrer également cette possibilité en faveur des régions dans la Constitution.

Ils proposent cependant de le faire en posant un certain nombre de balises de divers ordres. Ne pas lui donner d'effet décisif, imposer son organisation par un décret ou une ordonnance propre à chaque consultation, limiter les matières qu'elle peut viser ou être réservée aux seuls électeurs sont autant de restrictions nécessaires au bon fonctionnement de la «démocratie directe».

SAMENVATTING

Uitgaande van de vaststelling dat artikel 41 van de Grondwet volksraadplegingen op gemeentelijk vlak mogelijk maakt, stellen de indieners voor die mogelijkheid ook ten behoeve van de gewesten in de Grondwet te verankeren.

Teneinde die vorm van «directe democratie» naar behoren te doen functioneren, voorzien zij tegelijkertijd in een reeks voorwaarden van uiteenlopende aard. Zo zou een gewestelijke volksraadpleging niet bindend zijn en pas kunnen worden georganiseerd nadat daartoe een specifiek decreet of een specifieke ordonnantie is uitgevaardigd. Voorts zou ook het aantal aangelegenheden dat voor een dergelijke volksraadpleging in aanmerking komt, worden beperkt en zouden alleen de kiesgerechtigden er deel aan kunnen nemen.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>VLAAMS BLOK</i>	: Vlaams Blok
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :		Afkortingen bij de nummering van de publicaties :	
<i>DOC 51 0000/000</i> :	Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	<i>DOC 51 0000/000</i> :	Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
<i>QRVA</i> :	Questions et Réponses écrites	<i>QRVA</i> :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
<i>CRIV</i> :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	<i>CRIV</i> :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
<i>CRABV</i> :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	<i>CRABV</i> :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
<i>CRIV</i> :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	<i>CRIV</i> :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
<i>PLEN</i> :	Séance plénière	<i>PLEN</i> :	Plenum
<i>COM</i> :	Réunion de commission	<i>COM</i> :	Commissievergadering

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
 Commandes :
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél. : 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.laChambre.be
 e-mail : publications@laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tel. : 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.deKamer.be
 e-mail : publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le principe de la consultation populaire

Ces dernières années, la consultation populaire a fait l'objet d'une certaine consécration juridique et politique : une loi du 10 avril 1995 organisait la consultation populaire communale¹ et, le 12 mars 1999, le constituant reconnaissait à son tour cette forme de démocratie directe au niveau communal et provincial par l'introduction d'un alinéa supplémentaire à l'article 41 de la Constitution. Ce texte faisait suite aux Assises de la démocratie. Cependant, si l'ensemble des points d'accords issus de cette réflexion commune à plusieurs partis, tant de la majorité que de l'opposition de l'époque, avait donné lieu à la rédaction et au dépôt de propositions de loi ou de modification de la Constitution, toutes n'avaient pu être discutées et adoptées au terme de la quarante-neuvième législature. Entre autres textes issus de ces Assises, figurait une proposition de révision de la Constitution par l'introduction d'un article 39^{ter}.²

On le voit, le monde politique apparaît davantage enclin que par le passé à permettre l'expression de certaines formes de démocratie directe. Dans l'avis qu'il a rendu en 2001 dans le cadre de la réflexion sur les modes de démocratie directe, le comité scientifique adjoint aux commissions du renouveau politique, écrivait : «*Il ressort du rapport intermédiaire sur le renouveau politique et la démocratie directe de la Chambre des représentants et du Sénat de Belgique que tous les partis s'accordent à considérer qu'il faut élargir la démocratie dans le sens de la démocratie directe. Celle-ci doit accroître l'influence du citoyen et lui donner une plus large opportunité de corriger et de compléter le travail législatif et de se prononcer sur des choix de société fondamentaux. Le rapport ne contient toutefois aucune précision sur les critères auxquels les mesures spécifiques tendant à réaliser cet objectif doivent répondre. Les documents de travail que les partis ont déposés en vue de préparer les discussions au sein de la commission pour le renouveau politique expriment toutefois, quant à eux, un certain nombre d'attentes clairement formulées. Le renouveau politique doit :*

¹ Articles 318 à 329 de la nouvelle loi communale.

² Doc. parl., Chambre, n° 1176/1 – 1996/1997, cosignée par les représentants du PRL-FDF, du PS, du PSC, du SP et du CVP.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het beginsel van de volksraadpleging

De jongste jaren heeft de volksraadpleging in zekere zin juridisch en politiek gestalte gekregen: de gemeentelijke volksraadpleging werd ingesteld bij de wet van 10 april 1995¹ en op 12 maart 1999 heeft de grondwetgever op zijn beurt die vorm van directe democratie erkend op gemeentelijk en provinciaal vlak, via de invoeging van een bijkomend lid in artikel 41 van de Grondwet. Die grondwettelijke bepaling is een concreet gevolg van de Staten-generaal van de democratie. De deelnemers aan die staten-generaal, die verschillende partijen van zowel de meerderheid als de oppositie rond de tafel samenbracht, zijn het toen over heel wat punten eens geworden. Die eensgezindheid heeft geleid tot de redactie en de indiening van wetsvoorstellen en voorstellen tot herziening van de Grondwet. Het is evenwel onmogelijk gebleken al die voorstellen tijdens de 49^{ste} zittingsperiode te bespreken en aan te nemen. Een van die teksten was een voorstel tot herziening van de Grondwet via de invoeging van een artikel 39^{ter}.²

Een en ander toont aan dat de politici meer dan vroeger geneigd zijn bepaalde vormen van directe democratie toe te staan. In het advies dat het wetenschappelijk comité van de commissies voor de politieke vernieuwing in 2001 heeft uitgebracht in het kader van het debat over de vormen van directe democratie, stond het volgende te lezen: «*Uit het interim verslag over politieke vernieuwing en directe democratie van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, blijkt dat alle partijen het eens zijn over de doelstelling van een uitbreiding van de democratie in de richting van directe democratie. Deze moet de burger meer invloed geven, een grotere kans het wetgevende werk te corrigeren en aan te vullen en zich over fundamentele maatschappijkeuzen uit te spreken. Over de criteria waaraan de specifieke maatregelen die dat doel beogen, moeten voldoen, wordt echter niets gezegd. In de werkdocumenten die de partijen neerlegden ter voorbereiding van de discussies in de commissie politieke vernieuwing, vindt men echter wel een aantal verwachtingen duidelijk geformuleerd. De politieke vernieuwing moet:*

¹ De artikelen 318 tot 329 van de nieuwe gemeentewet.

² Stuk Kamer nr. 1176/1 - 1996/1997, medeondertekend door vertegenwoordigers van de PRL-FDF, de PS, de PSC, de SP en de CVP.

- combler le fossé entre le citoyen et la politique ;
- faire apparaître plus rapidement les aspirations et les préoccupations du citoyen ;
- combattre les sentiments qui amènent le citoyen à se détourner de la politique ;
- combattre le sentiment d'impuissance politique et rétablir le sens de l'engagement politique et de l'efficacité ;
- rétablir la confiance dans les institutions politiques et les pouvoirs publics ;
- contribuer à la légitimation de l'action des pouvoirs publics ;
- promouvoir la participation active du citoyen ;
- contribuer au débat de société ;
- être un processus d'apprentissage de la citoyenneté démocratique ;
- clarifier les points de vue politiques.

Il ressort de cette liste que le renouveau politique suscite de grandes espérances. Tant l'objectif d'élargir la démocratie dans le sens d'une démocratie plus directe que l'exigence démocratique générale de représentativité et la liste des attentes formulées peuvent se traduire en une série de critères :

- 1) une mesure est meilleure si elle donne davantage aux citoyens l'occasion de faire entendre leur voix ;
- 2) une mesure est plus mauvaise si elle donne lieu à l'exclusion systématique de certains groupes ;
- 3) une mesure est d'autant meilleure qu'elle permet de détecter plus rapidement les besoins et les aspirations du citoyen ;
- 4) une mesure est meilleure si elle reflète, sans les déformer, les opinions, les conceptions et les désirs du citoyen ;
- 5) une mesure est meilleure si elle comble le fossé entre le citoyen et la politique, si elle renforce la confiance dans les institutions, la politique et les pouvoirs publics, si elle combat les sentiments d'impuissance politique et les sentiments qui amènent le citoyen à se détourner de la politique ;

- de kloof tussen burger en politiek dichten;
- de wensen en zorgen van de burger sneller zichtbaar maken;
- gevoelens van anti-politiek tegengaan;
- het gevoel van politieke machteloosheid tegengaan en het gevoel van politieke betrokkenheid en doeltreffendheid herstellen;
- het vertrouwen in de politieke instellingen en de overheid herstellen;
- bijdragen tot de legitimiteit van het overheidsoptreden;
- de actieve participatie van de burger bevorderen;
- bijdragen tot maatschappelijk debat;
- een leerproces in democratisch burgerschap zijn;
- de politieke standpunten verhelderen.

Uit de lijst blijkt dat de verwachtingen hoog gespannen zijn. Zowel het doel van de uitbreiding van de democratie in de richting van meer directe democratie, de algemene democratische eis van representativiteit als de lijst van de geformuleerde verwachtingen, kunnen in een reeks criteria worden vertaald:

- 1) een maatregel is beter als hij de kans verhoogt dat de burgers hun stem laten horen;
- 2) een maatregel is slechter als hij leidt tot de systematische uitsluiting van bepaalde groepen;
- 3) een maatregel is beter naarmate hij de behoeften en wensen van de burger sneller weet te detecteren;
- 4) een maatregel is beter naarmate hij de opinies, opvattingen en wensen van de burger zonder distorsie weergeeft;
- 5) een maatregel is beter als hij de kloof tussen burger en politiek dicht, tot meer vertrouwen in de instellingen, de politiek en de overheid leidt, gevoelens van politieke machteloosheid en anti-politiek tegengaat;

6) *une mesure est d'autant meilleure qu'elle incite les citoyens à la citoyenneté active ;*

7) *une mesure est d'autant meilleure qu'elle encourage un débat large et approfondi ;*

8) *une mesure est d'autant meilleure qu'elle clarifie les points de vue politiques et débouche sur des décisions qui se prêtent à l'évaluation ;*

9) *une mesure est d'autant meilleure qu'elle contribue à la résolution pacifique des conflits»³.*

S'il existe un large consensus sur le principe de l'introduction de la consultation populaire à certains niveaux de pouvoir, la question de sa constitutionnalité a fait l'objet de nombreux débats tant entre les auteurs de doctrine que dans le cadre de travaux parlementaires, notamment au sein des commissions pour le renouveau politique⁴. Pour un rappel des points de vue en présence sur la question, on se référera utilement aux travaux de cette dernière et à l'avis des experts auquel nous nous référons ci-avant. De la lecture de ce document, il ressort que, dans leur grande majorité, les auteurs considèrent que la Constitution, dans sa rédaction actuelle, n'autorise pas la tenue de consultations populaires au niveau régional⁵.

Se rangeant à l'avis de la doctrine majoritaire, le préconstituant a ouvert à révision le 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*»⁶.

Profitant de cette possibilité offerte au constituant, les auteurs de la présente proposition préconisent l'introduction d'un article 39*bis* (nouveau) dans le texte constitutionnel afin de permettre à l'avenir la consultation des citoyens sur les questions intéressant le devenir de leur région.

6) *een maatregel is beter naarmate hij de burgers aanzet tot actief burgerschap;*

7) *een maatregel is beter naarmate hij een grondig en breed debat bevordert;*

8) *een maatregel is beter naarmate hij de politieke standpunten verheldert en tot evalueerbare besluiten leidt;*

9) *een maatregel is beter naarmate hij bijdraagt tot vreedzame conflictresolutie»³.*

Nagenoeg iedereen is het eens over het beginsel dat het opportuun ware de volksraadpleging op bepaalde bevoegdheidsniveaus in te stellen. Over de grondwettelijkheid van dat voornemen is daarentegen veelvuldig gedebatteerd, zowel tussen rechtsspecialisten onderling als in het raam van parlementaire werkzaamheden, met name in de commissies voor de politieke vernieuwing⁴. De standpunten hieromtrent zijn terug te vinden in het verslag van de werkzaamheden van voornoemde commissies, alsook in het advies van de deskundigen waarnaar we hierboven verwezen. Uit dat laatste document valt op te maken dat de meeste rechtsspecialisten van oordeel zijn dat de Grondwet het in haar huidige formulering niet mogelijk maakt op gewestelijk vlak volksraadplegingen te houden⁵.

De preconstituante heeft zich geschaard achter de visie van het merendeel van de rechtsspecialisten en heeft derhalve titel III van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard «*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*»⁶.

De indieners van dit voorstel grijpen die aan de grondwetgever geboden mogelijkheid aan om de invoering van een artikel 39*bis* (nieuw) in de Grondwet voor te stellen. Dat artikel strekt ertoe in de toekomst ook volksraadplegingen mogelijk te maken over aangelegenheden die voor hun gewest van belang zijn.

³ Doc. parl., Chambre, n° 0797/002-2000/2001, pp. 10 et 11.

⁴ Doc. parl., Chambre, n° 0797/003-2000/2001.

⁵ Doc. parl., Chambre, n° 0797/002-2000/2001, pp. 14 à 20.

⁶ *Moniteur belge*, 10 avril 2003.

³ Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 50 0797/002, blz. 10 en 11.

⁴ Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 50 0797/003.

⁵ Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 50 0797/002, blz. 14 tot 20.

⁶ *Belgisch Staatsblad*, 10 april 2003.

Les balises qui entourent la consultation populaire

Selon nous, l'organisation des modes de consultation de la population au niveau régional doit ressortir à la compétence des Régions – avec le concours de l'autorité fédérale pour ce qui concerne la tenue de la liste des électeurs – mais dans le respect de balises précises définies par le constituant.

La première balise a trait à la portée même de la consultation populaire : celle-ci n'emporte aucun effet décisoire. Dans l'avis rendu par le comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique, l'on peut lire : «*La consultation populaire est un procédé de démocratie directe qui ne se veut pas décisoire. Il consiste à inviter le peuple ou la population à exprimer son avis sur une question que lui soumet une autorité publique. Dans son principe, la consultation populaire se distingue donc du référendum par son absence d'effet juridiquement décisoire. En revanche, la consultation populaire est, à l'instar du référendum, une étape dans une procédure décisionnelle, en ce sens qu'elle s'inscrit nécessairement dans un processus de décision : si la population est consultée, c'est parce que l'autorité envisage de prendre une décision (normative ou non)*»⁷.

L'introduction d'un article 39bis dans la Constitution ne remet nullement en cause les fondements de l'organisation institutionnelle actuelle, en vertu de laquelle le pouvoir législatif régional s'exerce conjointement par le Conseil – que nous proposons de requalifier en Parlement, en usant de la faculté offerte par l'article 198 de la Constitution – et le gouvernement. L'objet d'une telle consultation est de permettre au législateur régional de soumettre à avis une question qui relève de sa compétence propre. Le législateur régional peut organiser une procédure d'initiative populaire, qui peut prendre la forme d'une pétition. Une procédure pourrait être instituée aux termes de laquelle le législateur serait tenu d'organiser une consultation populaire; un décret ou une ordonnance arrêterait la question soumise à consultation et les modalités d'information des électeurs.

⁷ Doc. parl., Chambre, n° 0797/002-2000/2001, pp. 7 et 8.

De nadere voorwaarden waaraan de volksraadpleging moet voldoen

Het lijkt ons opportuun dat de gewesten zelf bevoegd zouden zijn om te bepalen hoe de volksraadplegingen op dat bevoegdheidsniveau moeten worden georganiseerd, zij het dat de medewerking van de federale overheid is vereist wat het bijhouden van de kiezerslijsten betreft. Wel moeten een aantal precieze, door de grondwetgever opgelegde voorwaarden worden nageleefd.

De eerste voorwaarde heeft betrekking op de draagwijdte zelf van de volksraadpleging: die mag geenszins bindend zijn. Het advies van het wetenschappelijk comité van de commissies voor de politieke vernieuwing luidt terzake als volgt: «*De volksraadpleging is een - als niet-bindend bedoeld - procédé inzake rechtstreekse democratie. Het bestaat erin de bevolking ertoe uit te nodigen haar mening te kennen te geven omtrent een aangelegenheid die een overheidsinstantie haar voorlegt. De volksraadpleging verschilt dus principieel van het referendum doordat ze juridisch niet-bindend is. In tegenstelling daarmee is de volksraadpleging, naar analogie van het referendum, een van de stadia in de besluitvorming. Die raadpleging maakt immers noodzakelijkerwijs deel uit van een besluitvormingsproces: de volksraadpleging vindt plaats omdat de overheid voornemens is een beslissing te nemen (al dan niet normatief)*»⁷.

De invoeging van een artikel 39bis in de Grondwet doen helemaal geen afbreuk aan de fundamente van het huidige institutionele bouwwerk, waarin op gewestniveau de wetgevende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend door de Raad (waarvan wij de benaming wensen te wijzigen in parlement, door gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 198 van de Grondwet daartoe biedt) en de regering. De hier beoogde volksraadpleging heeft tot doel de gewestelijke wetgevende macht in staat te stellen een onder haar eigen bevoegdheid ressorterende kwestie «voor advies» aan de bevolking voor te leggen. De gewestelijke wetgever kan voorzien in een procedure volgens welke een initiatief tot volksraadpleging kan worden genomen; dit kan geschieden in de vorm van een verzoekschrift. Er zou een procedure kunnen worden ingesteld na afloop waarvan de wetgever een volksraadpleging moet organiseren; de vraag die bij de volksraadpleging wordt voorgelegd en de nadere regels volgens welke de kiezers daarover moeten worden voorgelicht, zouden bij wet of bij wege van een ordonnantie worden uitgevaardigd.

⁷ Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 50 0797/002, blz. 7 en 8.

D'autres balises ont trait à l'organisation de ces consultations. Dans le respect des dispositions d'un décret ou d'une ordonnance organique, appelée à régler les modalités pratiques de l'organisation des consultations populaires, la tenue de ces dernières ne peut être décidée que par la voie d'un décret ou d'une ordonnance propre à chaque consultation : l'initiative revient donc au législateur régional, qui dans un décret ou une ordonnance (ultérieur par rapport au décret ou à l'ordonnance organique) précise la date de la consultation et les termes de la question. Il ne peut être organisé de consultations sur la seule base d'une initiative populaire.

Cet élément est essentiel car le décret ou l'ordonnance qui prévoit la tenue d'une consultation à une date donnée et qui définit les termes de la question posée peut être soumis au contrôle de la Cour d'arbitrage qui appréciera si la consultation s'inscrit dans le respect des dispositions constitutionnelles et des règles répartitrices de compétences, c'est-à-dire si la question posée aux citoyens rentre effectivement dans le champ des matières sujettes à consultation. Le cas échéant, la Cour pourra suspendre le décret régional qui prévoit la tenue d'une consultation sur un objet donné, conformément aux articles 19 à 25 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, et empêcher la tenue d'une consultation populaire sur des questions qui :

- sont susceptibles de porter atteinte de manière disproportionnée aux droits et libertés, dans l'hypothèse où la proposition soumise à consultation devait être mise en œuvre. Dans bien des cas, les droits fondamentaux garantissent les droits d'une minorité : il s'agit dès lors d'éviter que l'exercice de certains de ces droits ne se trouve fragilisé du fait de la mise en œuvre de la procédure de consultation;
- sortent du champ de compétence (territoriale ou matérielle) de la région ;
- portent sur des matières expressément exclues d'une telle consultation par le texte constitutionnel en projet (cfr *infra*) et le décret ou l'ordonnance régional(e) organique des consultations populaires.

Een andere reeks voorwaarden heeft betrekking op de organisatie van die volksraadplegingen. Allereerst moet werk worden gemaakt van een organiek decreet of een organieke ordonnantie waarin de praktische voorwaarden inzake de organisatie van de volksraadplegingen in het algemeen worden vastgelegd. Bovendien kan geen enkele volksraadpleging plaatsvinden zonder dat eerst een specifiek decreet of een specifieke ordonnantie wordt uitgevaardigd: het initiatief ligt dus bij de gewestelijke wetgevende macht, die via een decreet of een ordonnantie de datum van de volksraadpleging bepaalt, alsook de bewoordingen waarin de vraag wordt gesteld. Dat decreet of die ordonnantie komen dus ná het organieke decreet of de organieke ordonnantie. Het is onmogelijk een volksraadpleging te organiseren louter op initiatief van de bevolking.

Dat aspect is van wezenlijk belang, want het decreet of de ordonnantie waarin een volksraadpleging voor een bepaalde datum in uitzicht wordt gesteld en waarin tevens de vraag wordt geformuleerd, kan ter controle aan het Arbitragehof worden voorgelegd; dat Hof gaat dan na of de volksraadpleging strookt met de grondwettelijke bepalingen en met de bepalingen inzake de bevoegdheidsverdeling. Het Arbitragehof gaat met andere woorden na of de aan de burgers gestelde vraag wel degelijk valt binnen de aangelegenheden die voor een volksraadpleging in aanmerking komen. Zo nodig, en overeenkomstig de artikelen 19 tot 25 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, kan het Hof beslissen het gewestdecreet tot het houden van een volksraadpleging over een of andere aangelegenheid te schorsen en verhinderen dat een volksraadpleging wordt gehouden over vraagstukken die :

- de rechten en vrijheden buitensporige schade zouden kunnen toebrengen indien concreet vorm zou dienen te worden gegeven aan het ter beoordeling aan het volk voorgelegde voorstel; in nogal wat gevallen waarborgen de fundamentele rechten de rechten van een minderheid : er moet dus worden voorkomen dat de uitoefening van sommige van die rechten onder druk zou komen te staan wegens de implementatie van de procedure tot volksraadpleging;
- het (territoriale of materiële) bevoegdheidspakket van het gewest overstijgen;
- betrekking hebben op materies die uitdrukkelijk van een dergelijke volksraadpleging uitgesloten zijn krachtens de ontwerp-tekst van de Grondwet (cf. *infra*) en het door het gewest uitgevaardigde organieke decreet (c. q. dergelijke ordonnantie) wat de volksraadplegingen betreft.

D'une manière plus générale, il faut souligner que, le futur article 39*bis*, en tant que tel, constituera une règle répartitrice de compétence : on peut dès lors s'attendre à ce que la Cour d'arbitrage se reconnaisse la compétence de suspendre et d'annuler un décret ou une ordonnance instituant une consultation populaire en méconnaissance de l'une des sept balises posées par l'article.

Néanmoins, dans le but de conférer toute garantie sur ce point, nous allons également déposer une proposition de modification de l'article 142 de la Constitution, relatif à la Cour d'arbitrage, afin de conférer à cette dernière la compétence d'apprécier la conformité des décrets et ordonnances qui instituent une consultation populaire à l'ensemble des balises posées à l'article 39*bis* de la Constitution.

Afin d'éviter que l'enjeu des élections législatives fédérales, régionales, communautaires, provinciales ou communales ne se confonde avec les questions ponctuelles soumises à consultation, il nous semble également préférable que ces consultations ne puissent se tenir en période pré-electorales ou le jour-même des élections. Nous proposons dès lors d'interdire l'organisation de consultations durant les quarante jours qui précèdent ces élections. Le législateur régional peut étendre ce délai dans le décret ou l'ordonnance organique pris en vertu de l'alinéa 2 de l'article proposé.

Une troisième série de balises est relative à l'objet de la consultation : celle-ci ne peut porter que sur des matières relevant exclusivement des compétences du législateur régional, à l'exception des questions liées au finances ou au budget. Il s'agit-là d'une exception relativement classique dans les États qui connaissent ce type de consultation. Sont également exclues les questions portant sur les matières qui rentrent dans le cadre de l'autonomie constitutive des Régions, dans la mesure où les articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution réservent la compétence de modifier ces matières aux Conseils et ce, à la majorité qualifiée. Le législateur régional peut étendre cette liste de matières sur lesquelles la consultation est prohibée, dans son décret ou son ordonnance organique. A cela s'ajoute que les questions soumises à consultation doivent être formulées en manière telle qu'il puisse y être répondu par oui ou par non.

Meer in het algemeen zij erop gewezen dat het in uitzicht gestelde artikel 39*bis* als dusdanig een bevoegdheidsverdelende bepaling zal zijn: het valt dus te verwachten dat het Arbitragehof zich bevoegd zal achten een decreet of een ordonnantie tot het houden van een volksraadpleging te schorsen of te vernietigen, ingeval een van de zeven door dat artikel gestelde voorwaarden niet zijn vervuld.

Om terzake echter elke twijfel weg te nemen, zal ook een voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet worden ingediend. Dat artikel heeft betrekking op het Arbitragehof en de voorgestelde wijziging zal ertoe strekken het Hof bevoegd te maken om te oordelen of een decreet of een ordonnantie tot het houden van een volksraadpleging al dan niet beantwoordt aan alle in artikel 39*bis* van de Grondwet gestelde voorwaarden.

Teneinde verwarring te voorkomen tussen de inzet van de verkiezingen op federaal, gewestelijk, gemeenschaps-, provinciaal of gemeentelijk niveau en de inzet van de incidentele vragen die naar aanleiding van volksraadplegingen worden gesteld, lijkt het eveneens verkieslijk dat dergelijke volksraadplegingen niet worden gehouden in de aanloop van de verkiezingen of op de verkiezingsdag zelf. Wij stellen dan ook voor de organisatie van volksraadplegingen te verbieden tijdens de veertig dagen die aan die verkiezingen voorafgaan. De gewestelijke wetgever kan die termijn verlengen bij het op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel uitgevaardigde decreet (*c. q.* dergelijke ordonnantie).

Een derde reeks voorwaarden 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 gewestelijke wetgevende macht behoren, met uitzondering van de aangelegenheden die betrekking hebben op de financiën of op de begroting. Die uitzondering is vrij gebruikelijk in de landen waarin dat type raadpleging al bestaat. Evenmin is het mogelijk een volksraadpleging te houden over de aangelegenheden die ressorteren onder de constitutieve autonomie van de gewesten, aangezien de artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet de bevoegdheid om die aangelegenheden te wijzigen, verleent aan de Raden, die bovendien bij gekwalificeerde meerderheid moeten beslissen. De gewestelijke wetgever kan krachtens zijn organiek decreet of ordonnantie de lijst uitbreiden van de materies waarover het verboden is een volksraadpleging te houden. Daar komt nog bij dat de aan de bevolking voorgelegde vragen zodanig moeten zijn geformuleerd dat ze met «ja» of «neen» kunnen worden beantwoord.

Enfin, une dernière balise concerne la participation : le droit de vote doit, à tout le moins, être accordé au corps électoral régional. Les conditions de participation peuvent être étendues par le décret organique.

Par ailleurs, à l'instar du mécanisme de consultation populaire institué au niveau communal par la loi du 10 avril 1995, telle que modifiée par la loi du 13 mai 1999, le texte que nous proposons prévoit également qu'il ne pourra être procédé au dépouillement que pour autant que 20 % du corps électoral ait pris part au scrutin. Le législateur peut augmenter ce seuil. Cette balise ne joue que dans l'hypothèse où le législateur régional ne prévoit pas le caractère obligatoire de la consultation.

Daniel BACQUELAINE (MR)
Claude EERDEKENS (PS)

Een laatste voorwaarde heeft betrekking op de deelname aan een volksraadpleging : het kiesrecht moet ten minste worden verleend aan het kiezerskorps van het gewest. De deelnemingsvoorwaarden kunnen bij het organiek decreet worden uitgebreid.

Naar analogie van de volksraadpleging op gemeentelijk vlak, die werd ingesteld bij de wet van 10 april 1995 (en werd gewijzigd bij de wet van 13 mei 1999), bepaalt dit voorstel tot herziening van de Grondwet dat de stemmen pas mogen worden geteld als 20% van de kiezers aan de volksraadpleging hebben deelgenomen. De wetgever kan die drempel verhogen. Dat referentiepercentage is alleen maar van belang indien de gewestelijke wetgever de volksraadpleging niet verplicht maakt.

PROPOSITION

Article unique

Il est inséré dans la Constitution un article 39*bis*, libellé comme suit :

«Art. 39*bis*. — Les matières attribuées aux organes régionaux, en vertu de l'article 39, peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la région concernée.

La règle visée à l'article 134 définit les modalités d'organisation des consultations populaires régionales et consacre l'application des principes suivants :

1° la compétence exclusive du législateur régional, qui adopte pour ce faire une règle visée à l'article 134, de décider la tenue d'une consultation populaire et d'arrêter les termes de la question soumise à consultation ;

2° le secret du scrutin ;

3° le droit de voter à tout le moins aux citoyens inscrits, au jour de la consultation, sur les listes électorales pour le renouvellement du parlement régional ;

4° l'interdiction d'organiser une consultation populaire, à tout le moins, le jour d'une élection ordinaire ainsi qu'au cours des quarante jours qui précèdent ;

5° l'interdiction de soumettre à consultation populaire à tout le moins des questions de personnes, des questions relatives aux comptes, aux budgets, aux taxes, aux impôts et aux autres recettes régionales et aux matières visées aux articles 118, § 2, et 123, § 2 ;

6° la formulation claire, précise et univoque des questions soumises à consultation en manière telle qu'il puisse y être répondu par l'affirmative ou la négative ;

VOORSTEL

Enig artikel

In de Grondwet wordt een artikel 39*bis* ingevoegd, luidend als volgt:

«Art. 39*bis*. — De overeenkomstig artikel 39 aan de gewestelijke organen toegewezen bevoegdheden komen in aanmerking voor een volksraadpleging in het betrokken gewest.

De in artikel 134 bedoelde regel legt de voorwaarden vast inzake de organisatie van de gewestelijke volksraadplegingen en behelst de toepassing van de volgende beginselen:

1° de gewestelijke wetgever is exclusief bevoegd om te beslissen een volksraadpleging te houden, alsook om de vraag te formuleren die naar aanleiding van een volksraadpleging zal worden voorgelegd, en vaardigt daartoe een regel uit als bedoeld in artikel 134;

2° de stemming is geheim;

3° aan de stemming kunnen ten minste de burgers deelnemen die op de dag van de raadpleging ingeschreven zijn op de kieslijsten voor de hernieuwing van het gewestparlement;

4° het is verboden een volksraadpleging te organiseren op zijn minst op de dag van gewone verkiezingen alsmede tijdens de veertig dagen die daaraan voorafgaan;

5° het is verboden een volksraadpleging te houden over persoonlijke aangelegenheden, over aangelegenheden die betrekking hebben op de rekeningen, begrotingen, taksen, belastingen en andere ontvangsten van de gewesten, alsook over de aangelegenheden als bedoeld in de artikelen 118, § 2, en 123, § 2;

6° de vragen die naar aanleiding van een volksraadpleging worden voorgelegd, moeten duidelijk, precies en ondubbelzinnig zijn en zodanig worden geformuleerd dat ze met ja of neen kunnen worden beantwoord;

7° l'autorisation de procéder au dépouillement des résultats à la condition que, au minimum, vingt pour cents des membres du corps électoral y aient pris part.».

18 décembre 2003

Daniel BACQUELAINE (MR)
Claude EERDEKENS (PS)

7° de stemmen mogen pas worden geteld als ten minste twintig procent van de kiesgerechtigden aan de volksraadpleging hebben deelgenomen.».

18 december 2003