CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.903/AG
du 13 août 2013

sur

une 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. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2968/1)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.903/AV
van 13 augustus 2013

over

een 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' (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2968/1)

Le 24 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [(*)] sur une 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. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2968/1).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale les 6 et 13 août 2013. L'assemblée générale était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Paul LEWALLE, Jacques JAUMOTTE, Geert DEBERSAQUES, Luc CAMBIER, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Marc RIGAUX, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Michel FAUCONIER, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 août 2013.

*

[(*)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Op 24 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen [(*)], een advies te verstrekken over een 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' (*Parl.St*. Kamer 2012-13, nr. 53-2968/1).

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 6 en 13 augustus 2013. De algemene vergadering was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Philippe QUERTAINMONT, kamervoorzitter, Paul LEWALLE, Jacques JAUMOTTE, Geert DEBERSAQUES, Luc CAMBIER, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Jan VELAERS, Marc RIGAUX, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Michel FAUCONIER, toegevoegd griffier.

De verslagen waren uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 augustus 2013.

*

[(*)] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

1. La proposition de loi spéciale soumise pour avis a pour objet de donner exécution aux articles 39*bis* et 142 de la Constitution, tels qu'ils seront respectivement inséré et modifié par les propositions de révision de la Constitution jointes à la demande d'avis.

La proposition de révision de la Constitution visant à insérer un nouvel article 39*bis* dans la Constitution[1], prévoit la possibilité pour les régions d'organiser une consultation populaire sur les matières qui sont exclusivement attribuées aux organes régionaux.

Le nouvel article 39*bis* de la Constitution s'énoncerait comme suit :

> « À l'exclusion des matières liées aux finances ou au budget ou de celles qui doivent être réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, les matières exclusivement attribuées aux organes régionaux peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la région concernée.
>
> 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 proposition de révision de l'article 142 de la Constitution [2] attribue à la Cour constitutionnelle le pouvoir de statuer par voie de décision sur chaque consultation populaire visée à l'article 39*bis*, préalablement à son organisation, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi.

[1] *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2966/1.

[2] *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2971/1.

À la suite de la révision proposée [3], l'article 142 de la Constitution s'énoncerait comme suit :

« Il y a, pour toute la Belgique, une Cour constitutionnelle, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.

Cette Cour statue par voie d'arrêt sur :

1° les conflits visés à l'article 141 ;

2° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles 10, 11 et 24 ;

3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles de la Constitution que la loi détermine.

La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction.

La Cour statue par voie de décision sur chaque consultation populaire visée à l'article 39*bis*, préalablement à son organisation, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi.

Les lois visées à l'alinéa 1er, à l'alinéa 2, 3°, à l'alinéa 3 et à l'alinéa 4, sont adoptées à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

2. La proposition de loi spéciale soumise pour avis apporte tout d'abord une série de modifications à la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle', ci-après « la loi spéciale du 6 janvier 1989 ». Ces modifications concernent la nouvelle compétence de la Cour constitutionnelle lui permettant de vérifier au préalable la constitutionnalité d'une consultation populaire qui serait organisée par une région en vertu de l'article 39*bis* de la Constitution, et de contrôler le respect du décret organique ou de l'ordonnance organique (c'est-à-dire le décret ou l'ordonnance qui fixe les modalités d'organisation de la consultation populaire). À cet effet, la proposition de loi spéciale insère, sous le titre Ier (« De la compétence de la Cour constitutionnelle ») de la loi spéciale du 6 janvier 1989, un chapitre IV (« Du contrôle des consultations populaires ») (articles 2 et 3 de la proposition) et sous le titre V (« Procédure devant

[3] Il convient de constater qu'il ressort de la demande d'avis du Président de la Chambre des représentants qu'il existe deux propositions de révision de l'article 142 de la Constitution :
1° la première proposition de révision de l'article 142 de la Constitution (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2971/1) porte sur la consultation populaire régionale;
2° la deuxième proposition de révision de l'article 142 de la Constitution (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2969/1) porte sur la limitation et le contrôle des dépenses électorales. Voir également la proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2970/1) sur laquelle est donné ce jour l'avis 53.904/AG.
Ces deux propositions de révision de l'article 142 de la Constitution ne semblent pas s'accorder : toutes deux disposent entre autres qu'un nouvel alinéa est inséré entre les alinéas 3 et 4 de l'article 142, que l'ancien alinéa 4 devient l'alinéa 5, et qu'un certain nombre de mots dans l'ancien alinéa 4 sont remplacés. Apporter, par le biais de deux propositions de révision, des modifications analogues à la même disposition constitutionnelle prête assurément à confusion : du point de vue de la légistique, les deux propositions de révision de l'article 142 ne s'accordent manifestement pas.
Interrogés à ce sujet, les délégués du Président de la Chambre des représentants ont répondu ce qui suit : « Deze twee voorstellen tot herziening van artikel 142 van de Grondwet zullen worden samengevoegd met oog op het onderzoek ervan in de bevoegde Kamercommissie. Het komt toe aan deze Kamercommissie om erover te waken dat deze twee voorstellen uiteindelijk één coherente tekst zullen vormen. In dit stadium gaat het evenwel om twee verschillende voorstellen ».
Le présent avis tient par conséquent uniquement compte de la proposition de révision de l'article 142 de la Constitution visée au point 1°.

la Cour constitutionnelle »), un chapitre VIII*bis* (« De la procédure de contrôle des consultations populaires ») (articles 4 à 7 de la proposition).

Ensuite, la proposition de loi spéciale modifie également l'article 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', en exécution des dispositions de l'article 39*bis* de la Constitution fixant les conditions de majorité supplémentaires en ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale lors de l'adoption d'une ordonnance organique portant sur la consultation populaire régionale (article 8 de la proposition).

Enfin, la proposition de loi spéciale prévoit l'entrée en vigueur de ses dispositions au 1er juillet 2014 (article 9 de la proposition).

OBSERVATION GÉNÉRALE – CADRE NORMATIF

3. En principe, le Conseil d'État examine une proposition de loi (spéciale) qui lui est soumise à la lumière notamment de la Constitution et des traités internationaux pertinents en la matière.

En ce qui concerne le cadre constitutionnel à prendre en considération, il y a lieu de tenir compte de la manière dont le Président de la Chambre des représentants formule sa demande d'avis. Il demande au Conseil d'État de

> « rendre un avis sur la conformité et la compatibilité [de la proposition de loi spéciale à l'examen] avec la Constitution telle qu'elle sera en vigueur après l'adoption par le législateur des propositions de révision ci-dessus ».

Dans le passé, le Conseil d'État a déjà donné suite à des demandes visant à obtenir un avis sur un projet ou une proposition de loi à la lumière d'une révision de la Constitution encore inachevée [4]. Le Conseil d'État examinera également les propositions qui lui sont soumises

[4] Voir à cet égard notamment, l'avis 51.214/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1560/2), l'avis 51.215/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1563/2) et l'avis 51.216/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi spéciale du 19 juillet 2012 'portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite « de pacification communautaire ») et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1565/2, p. 8) qui font référence à l'avis 13.334/1/2 donné les 31 mai et 6 juin 1979 sur un projet de 'loi spéciale des Régions et des Communautés' (*Doc. parl.*, Sénat, 1979, n° 261/1, annexe I, p. 4), à l'avis 21.727/AG donné le 16 septembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'sur les relations internationales des Communautés et des Régions' (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 457/2, p. 5), à l'avis 21.990/VR donné le 18 décembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 2) et à l'avis 27.145/4 donné le 1er décembre 1997 sur une proposition de loi devenue la loi du 25 juin 1998 'réglant la responsabilité pénale des ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1274/6, p. 2).

à la lumière des articles 39*bis* et 142, proposés, de la Constitution, tels qu'ils seront rédigés après l'approbation des propositions de révision de la Constitution.

Le présent avis est évidemment donné sous la réserve expresse que les textes des nouveaux articles de la Constitution, tels qu'ils seront finalement, par hypothèse, adoptés, seront conformes aux propositions de révision de la Constitution, actuellement à l'examen, ou qu'en tout cas, si les textes proposés devaient encore faire l'objet de modifications, ces textes finaux auront, à l'égard des propositions examinées, les mêmes effets juridiques que la révision de la Constitution actuellement proposée [5].

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. Il faut mentionner la dénomination complète (nature, date et intitulé) de l'acte qui est modifié [6].

En outre, il y a lieu de mentionner l'historique complet des modifications antérieures du titre à modifier qui sont encore en vigueur [7].

On rédigera dès lors l'article 2 comme suit :

« Dans le titre I^er^ de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, modifié par les lois spéciales des 13 juillet 2001, 9 mars 2003, 12 juillet 2009 et 21 février 2010, il est inséré un chapitre IV intitulé 'Chapitre IV. Du contrôle des consultations populaires' ».

Article 3

5. Dans la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les mots « inséré par l'article 4 » par les mots « inséré par l'article 2 » [8].

6. L'article 3 vise à insérer un article 30*ter* dans la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Dans la version néerlandaise de l'alinéa 1^er^ de l'article 30*ter* proposé, on écrira « nadere regels » au lieu de « modaliteiten ».

---

[5] Voir en ce sens notamment, l'avis 30.289/2/V donné le 2 août 2000 sur un projet devenu la loi du 18 juillet 2002 'assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone' (*Doc. parl*., Sénat, 2000-2001, n° 2-1023/1, p. 12) et l'avis 51.195/AG donné le 3 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles' (*Doc. parl*., Chambre, 2011-2012, n° 53-2140/2).

[6] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 112, ci-après dénommé « *Guide de légistique* ».

[7] *Ibid.*, recommandation n° 113.

[8] Ce remplacement a été effectué dans la proposition de loi spéciale telle qu'elle a été déposée à la Chambre le 24 juillet 2013 (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2968/1, p. 8).

7. L'alinéa 2 de l'article 30*ter* proposé dispose que la demande, qui est introduite par le président du parlement régional, est datée et indique l'objet de la consultation populaire ainsi que l'énoncé de la question qui sera posée, et contient le dossier administratif.

Les développements apportent la précision suivante à cet égard :

> « Cette demande doit être datée, doit identifier clairement l'objet de la consultation populaire, en indiquant à quelle compétence régionale elle se rattache, et mentionner l'énoncé de la question qui sera posée à la population ».

Si l'intention des auteurs de la proposition est effectivement que la demande d'organisation d'une consultation populaire identifie obligatoirement l'objet de cette consultation « en indiquant à quelle compétence régionale elle se rattache », l'alinéa 2 de l'article 30*ter* proposé n'est alors pas formulé de manière suffisamment précise et doit expressément mentionner cette obligation.

8. L'alinéa 3 de l'article 30*ter* proposé dispose que « [l]a Cour constitutionnelle statue dans un délai de soixante jours suivant l'introduction de la demande ».

Il pourrait se déduire tant du texte même de cette disposition proposée que de son commentaire, que la Cour constitutionnelle est tenue de statuer dans un délai de soixante jours. À ce propos, les développements précisent en effet : « La date de réception de la demande par le greffe de la Cour fait courir le délai de 60 jours endéans lequel la Cour constitutionnelle doit statuer ».

La proposition de loi spéciale ne détermine toutefois pas quelles sont les conséquences si la Cour constitutionnelle n'a pas statué dans le délai précité.

L'alinéa 4 de l'article 30*ter* proposé laisse entendre que la consultation populaire peut être organisée si la Cour constitutionnelle a été saisie, mais n'a pas statué dans un délai de soixante jours.

Cela ne concorde toutefois pas avec ce que mentionnent les développements, ces derniers spécifiant que « [l]a consultation populaire ne peut pas davantage être organisée aussi longtemps que la Cour n'a pas rendu sa décision ».

Le texte de l'alinéa 4 de l'article 142 de la Constitution, tel qu'il s'énoncera après la révision, s'y oppose également. Les développements de la proposition de révision de l'article 142 de la Constitution précisent en outre ce qui suit :

> « [...] 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 » [9].

[9] *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2971/1.

Il convient dès lors d'en conclure que le délai de soixante jours précité doit être considéré comme un délai d'ordre et que la consultation populaire ne peut être organisée aussi longtemps que la Cour constitutionnelle n'a pas statué sur la demande, même si le délai susvisé est expiré.

Afin de mieux accorder la proposition de loi spéciale avec la volonté du constituant et dans l'intérêt également de la sécurité juridique, l'article 30*ter* doit indiquer clairement les conséquences de l'organisation de la consultation populaire régionale si la Cour constitutionnelle n'a pas statué sur la demande dans un délai de soixante jours.

La section de législation suggère à cet effet de formuler l'alinéa 4 de l'article 30*ter* proposé de la loi spéciale du 6 janvier 1989 comme suit :

« Si la consultation populaire ne respecte pas une des normes, conditions ou modalités visées à l'alinéa 1er, ou si la Cour constitutionnelle n'est pas saisie, la consultation populaire n'est pas organisée. La consultation populaire ne peut pas davantage être organisée tant que la Cour constitutionnelle n'a pas statué ».

Article 4

9. L'article 4 doit mentionner l'historique complet des modifications antérieures, encore en vigueur, du titre V à modifier [10].

Cet article doit dès lors être rédigé comme suit :

« Dans le titre V de la même loi spéciale, modifiée par les lois spéciales des 9 mars 2003, 27 mars 2006 et 21 février 2010, il est inséré un chapitre VIII*bis* intitulé 'Chapitre VIII*bis*. De la procédure de contrôle des consultations populaires' ».

Articles 5, 6 et 7

10. Dans les phrases liminaires des articles 5, 6 et 7, les mots « inséré par l'article 6 » doivent à chaque fois être remplacés par les mots « inséré par l'article 4 » [11].

11. L'article 5 vise à insérer un article 118*bis* dans la loi spéciale du 6 janvier 1989. Ainsi, un certain nombre de règles de procédure qui s'appliquent aux recours en annulation et aux questions préjudicielles sont rendues applicables à la procédure de contrôle des consultations populaires.

Par ailleurs, les articles 6 et 7 de la proposition de loi spéciale visent à encore insérer deux nouveaux articles, à savoir les articles 118*ter* et 118*quater*, dans la loi spéciale du

[10] Voir *Guide de légistique*, recommandation n° 113.

[11] Dans la proposition de loi spéciale, telle qu'elle a été déposée le 24 juillet 2013 à la Chambre (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2968/1, p. 9), ce remplacement n'a été effectué que pour l'article 5.

6 janvier 1989. Ces nouveaux articles 118*ter* et 118*quater* fixent quelques règles de procédure spécifiques à la procédure de contrôle des consultations populaires.

En ce qui concerne les articles 118*bis*, 118*ter* et 118*quater* proposés, les observations suivantes peuvent être formulées :

(1) L'article 118*bis*, alinéa 1er, proposé, rend l'article 68 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 [12] applicable à la procédure de contrôle des consultations populaires. Ainsi qu'il ressort toutefois des développements, aucune audience ne sera organisée dans le cadre de la procédure de contrôle proprement dite des consultations populaires [13]. Par conséquent, l'article 68 ne peut être rendu applicable que moyennant la suppression des mots « à l'audience ».

(2) L'article 118*bis*, proposé, ne soumet pas la procédure de contrôle des consultations populaires à l'application de l'article 84 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 [14], qui requiert de joindre un inventaire des pièces aux requêtes, mémoires et dossiers adressés à la Cour constitutionnelle. Les articles 118*ter* et 118*quater*, proposés, ne contiennent pas non plus de disposition correspondante.

Dès lors, il pourrait être envisagé, par analogie avec l'article 84, précité, d'ajouter la phrase suivante à l'alinéa 2 de l'article 30*ter* proposé (article 3 de la proposition) :

« Ce dossier administratif est transmis avec un inventaire des pièces qui le composent ».

En outre, toujours par analogie avec l'article 84 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, on pourrait ajouter la phrase suivante à l'alinéa 1er de l'article 118*quater*, proposé :

« Le mémoire contient un inventaire des pièces à l'appui ».

(3) L'article 118*bis*, alinéa 1er, proposé, rend l'article 91, alinéa 2, 4°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989[15] applicable à la procédure de contrôle des consultations populaires, ce qui n'est pas le cas de l'article 93 [16], qui y est étroitement lié.

---

[12] L'article 68 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose ce qui suit :
« Pour chaque affaire, les rapporteurs sont les juges désignés en premier lieu sur chacune des listes visées à l'article 59.
Chaque rapporteur est chargé d'instruire le dossier et de faire rapport à l'audience ».

[13] La section de législation observe que la décision concernant la demande est bel et bien prononcée en audience publique (l'article 110 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 est rendu applicable par l'article 118*bis*, alinéa 2, proposé).

[14] L'article 84 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 s'énonce en ces termes :
« Les requêtes et mémoires transmis à la Cour contiennent un inventaire des pièces à l'appui. Tout dossier est transmis avec un inventaire des pièces qui le composent ».

[15] L'article 91, alinéa 2, 4°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose ce qui suit :
« [La Cour] peut notamment :
[…]
4° procéder sur les lieux à toute constatation ».

[16] L'article 93 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 s'énonce comme suit :
« En cas de descente sur les lieux, les parties et leurs avocats sont convoqués ».

Interrogés sur ce point, les délégués du Président de la Chambre des représentants ont répondu ce qui suit : « Het komt ons voor dat artikel 93 inderdaad werd vergeten, en toepasselijk zou moeten worden verklaard op de controleprocedure voor de volksraadplegingen ».

L'alinéa 1er, proposé, doit être complété en ce sens.

(4) L'article 118*bis*, alinéa 2, proposé, rend l'article 111, 1° et 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 [17] applicable à la procédure de contrôle des consultations populaires.

À la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'également rendre applicable l'article 111, 4°, les délégués ont répondu ce qui suit : « Vermits de indieners van het voorstel een vereenvoudigde procedure hebben willen instellen, is geoordeeld dat deze bepaling niet onontbeerlijk is, en dus niet van toepassing hoeft te worden verklaard op de controleprocedure ».

La section de législation n'aperçoit pas en quoi la simplification visée serait rendue malaisée si, consécutivement à l'application de l'article 111, 4°, la décision de la Cour devait mentionner la date à laquelle elle a été prise, le fait qu'elle a été prononcée en audience publique ainsi que le nom des juges qui en ont délibéré.

(5) L'article 118*bis*, alinéa 2, proposé, rend l'article 113, 1° et 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 [18] applicable à la procédure de contrôle des consultations populaires.

Puisqu'il est concevable que, parfois, l'initiateur de la consultation populaire ne puisse pas être compté parmi les personnes visées à l'article 113, 1° et 2°, il est recommandé d'également rendre l'article 113, 3°, applicable, de sorte que la décision de la Cour constitutionnelle puisse également être notifiée à l'initiateur de la consultation populaire, à condition qu'il soit intervenu dans la procédure en tant que partie [19].

(6) L'article 118*bis*, alinéa 3, proposé, rend les articles 98 et 114 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 applicables, moyennant l'ajout des mots « et demande » après les mots « recours en annulation ». Cette adaptation n'est toutefois utile qu'en ce qui concerne l'article 98.

---

[17] L'article 111 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précise :
« L'arrêt contient les motifs et le dispositif. Il porte mention :
1° des nom, domicile, résidence ou siège de chacune des parties et, le cas échéant, des nom et qualité des personnes qui les représentent;
2° des dispositions sur l'emploi des langues dont il est fait application;
3° de la convocation des parties et de leurs avocats, ainsi que de leur présence éventuelle à l'audience ;
4° du prononcé en audience publique, de la date de celui-ci et du nom des juges qui en ont délibéré ».

[18] L'article 113, 1°, 2° et 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 s'énonce en ces termes : « Les arrêts sont notifiés par le greffier :
1° au Premier Ministre et aux présidents des Gouvernements ;
2° aux présidents des Chambres législatives, du Parlement de la Communauté française, du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Communauté germanophone et des assemblées législatives de la Région de Bruxelles-Capitale ;
3° aux parties ».

[19] Il ressort en effet des développements de la proposition 'd'insertion d'un article 39*bis* dans la Constitution' qu'une consultation populaire peut être organisée « sur la base d'une initiative populaire, d'une initiative parlementaire ou gouvernementale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2966/1, p. 4).

Par contre, mieux vaudrait adapter l'article 114 comme suit :

« Les arrêts, rendus sur recours en annulation et sur des questions préjudicielles, ainsi que les décisions visées à l'article 30*ter*, sont publiés dans leur intégralité ou par extraits au Moniteur belge par les soins du greffier. L'extrait comporte les considérants et le dispositif.

La Cour en assure la publication dans un recueil officiel.

Elle en communique une copie aux juridictions qui lui en font la demande ».

Mieux vaudrait dès lors scinder l'alinéa 3 de l'article 118*bis*, proposé, en deux alinéas distincts. Ces alinéas pourraient être rédigés comme suit :

« L'article 98 est également applicable moyennant l'ajout des mots 'et de leur demande' après les mots 'recours en annulation' ».

« L'article 114 est également applicable moyennant l'ajout des mots ', ainsi que les décisions visées à l'article 30*ter*,' après les mots 'sur des questions préjudicielles,' ».

(7) La section de législation se demande pourquoi les auteurs de la proposition n'ont pas soumis la procédure de contrôle des consultations populaires à l'application de l'article 118 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, qui permet aux parties d'introduire une demande d'interprétation.

(8) Par souci de sécurité juridique dans le chef des parties qui peuvent introduire un mémoire, il est en outre recommandé de rendre l'article 119 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 également applicable à la procédure de contrôle des consultations populaires.

(9) Dans la version néerlandaise de l'article 118*ter* proposé, le mot « assemblees » doit être remplacé par le mot « vergaderingen ».

(10) L'article 118*ter*, proposé, dispose que le greffier notifie notamment la demande aux « présidents des assemblées législatives autres que celle dont émane la demande ».

Dans la version néerlandaise du texte, les mots « de vraag » doivent être remplacés par les mots « het verzoek ».

(11) Dans la version française de l'article 118*ter*, proposé, on écrira « gouvernements de communauté et de région » au lieu de « Exécutifs régionaux et de Communauté ».

(12) Afin de se conformer à l'article 118*ter* proposé, il y a lieu de remplacer, à l'article 118*quater*, alinéa 1er, proposé, les mots « les présidents des assemblées législatives » par les mots « les présidents des assemblées législatives autres que celle dont émane la demande ».

(13) Dans la version néerlandaise de l'article 118*quater*, alinéa 1er, proposé, le mot « notificaties » doit être remplacé par le mot « kennisgevingen » [20].

[20] Ce remplacement a été effectué dans la proposition de loi spéciale, telle qu'elle a été déposée le 24 juillet 2013 à la Chambre (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2968/1, p. 9).

(14) Dans la version française de l'article 118*quater*, alinéa 1er, proposé, on écrira « gouvernements » au lieu de « Exécutifs ».

(15) À l'article 118*quater*, alinéa 3, proposé, les mots « par la loi » doivent être remplacés par les mots « à l'alinéa 1er ».

Article 8

12. Dans la phrase liminaire, on mentionnera la dénomination complète (nature, date et intitulé) de l'acte qui est modifié [21].

En outre, on mentionnera l'historique complet des modifications antérieures, encore en vigueur, de l'article à modifier [22].

On rédigera dès lors la phrase liminaire de l'article 8 comme suit :

« L'article 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, modifié par les lois spéciales des 16 juillet 1993, 13 juillet 2001, 10 juillet 2003 et 27 mars 2006, est complété par l'alinéa suivant : ».

13. Si le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale souhaite adopter une ordonnance organique relative à la consultation populaire régionale, il devra respecter les conditions de majorité suivantes :

1° la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (article 39*bis*, alinéa 2, première phrase, de la Constitution) ;

2° la majorité des membres du Parlement concerné se trouve réunie (article 39*bis*, alinéa 2, première phrase, de la Constitution) ;

3° la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (article 8 de la proposition de loi spéciale) ;

4° la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique (article 8 de la proposition de loi spéciale).

Le 3° précité fait double emploi avec le 1°. En outre, le 1° est inscrit dans une norme supérieure et les dispositions d'une norme supérieure, qui sont applicables en tout état de cause, ne sont en principe pas reproduites dans une norme inférieure [23]. À cela s'ajoute que la dernière phrase de l'article 39*bis*, alinéa 2, de la Constitution dispose que « des conditions de majorité supplémentaires » sont prévues, à savoir des conditions de majorité qui sont « supplémentaires » par rapport aux conditions de majorité déjà énoncées dans la première phrase de l'article 39*bis*, alinéa 2, de la Constitution.

[21] Voir *Guide de légistique*, recommandation n° 112.

[22] *Ibid*., recommandation n° 113.

[23] *Ibid*., recommandation n° 80.

Il conviendra dès lors de supprimer les mots « à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés » dans l'alinéa proposé.

Par souci de sécurité juridique, mieux vaudrait en outre rédiger l'alinéa proposé comme suit :

« Par dérogation à l'article 35, § 2, de la loi spéciale, l'ordonnance visée à l'article 39*bis* de la Constitution est adoptée dans le respect des conditions de majorité définies à l'article 39*bis*, alinéa 2, de la Constitution et, en outre, à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique ».

Il est ensuite recommandé de rappeler, lors des débats parlementaires relatifs à la proposition de loi spéciale, les conditions de majorité énoncées à l'article 39*bis*, alinéa 2, de la Constitution.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

1. Het om advies voorgelegde voorstel van bijzondere wet strekt ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 39*bis* en 142 van de Grondwet, zoals die respectievelijk zullen worden ingevoegd en gewijzigd door de voorstellen tot herziening van de Grondwet die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd.

Het voorstel tot herziening van de Grondwet dat een nieuw artikel 39*bis* in de Grondwet beoogt in te voegen[1], voorziet in de mogelijkheid voor de gewesten om een volksraadpleging te organiseren over de aangelegenheden die uitsluitend aan de gewestelijke organen zijn opgedragen.

Het nieuwe artikel 39*bis* van de Grondwet zou als volgt luiden:

> "Met uitsluiting van de aangelegenheden die betrekking hebben op de financiën of op de begroting of van degene die met een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen moeten worden geregeld, kan over de uitsluitend aan de gewestelijke organen opgedragen aangelegenheden, in het betrokken gewest, een volksraadpleging worden gehouden.
>
> De in artikel 134 bedoelde regel regelt de modaliteiten en de organisatie van de volksraadpleging, en wordt aangenomen met een meerderheid van tweederde 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 voor het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest".

Het voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet[2] wijst aan het Grondwettelijk Hof de bevoegdheid toe om bij beslissing uitspraak te doen over elke in artikel 39*bis* bedoelde volksraadpleging, voorafgaandelijk aan de organisatie ervan, onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de wet.

---

[1] *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2966/1.

[2] *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2971/1.

Na de voorgestelde herziening[3], zou artikel 142 van de Grondwet als volgt luiden:

"Er bestaat voor geheel België een Grondwettelijk Hof, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald.

Dit Hof doet, bij wege van arrest, uitspraak over:

1° de in artikel 141 bedoelde conflicten ;

2° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel, van de artikelen 10, 11 en 24 ;

3° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel, van de artikelen van de Grondwet die de wet bepaalt.

De zaak kan bij het Hof aanhangig worden gemaakt door iedere bij wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang of, prejudicieel, door ieder rechtscollege.

Het Hof doet bij wege van beslissing uitspraak over elke in artikel 39*bis* bedoelde volksraadpleging, voorafgaandelijk aan de organisatie ervan, onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de wet.

De wetten bedoeld in het eerste lid, in het tweede lid, 3°, in het derde en in het vierde lid, worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid".

2. Het om advies voorgelegde voorstel van bijzondere wet brengt vooreerst een aantal wijzigingen aan in de bijzondere wet van 6 januari 1989 'op het Grondwettelijk Hof', hierna "de bijzondere wet van 6 januari 1989". Deze wijzigingen betreffen de nieuwe bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof om voorafgaandelijk de grondwettigheid na te gaan van een volksraadpleging die krachtens artikel 39*bis* van de Grondwet door een gewest zou worden georganiseerd, alsook de naleving te controleren van het organieke decreet of de organieke ordonnantie (dit is het decreet of de ordonnantie die de nadere regels betreffende de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging vaststelt). Het voorstel van bijzondere wet voegt daartoe onder titel I ("Bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof") van de bijzondere wet van 6 januari 1989 een hoofdstuk IV ("De controle op de volksraadplegingen") in (artikelen 2 en 3

[3] Er dient vastgesteld dat uit de adviesaanvraag van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers blijkt dat er twee voorstellen tot herziening van artikel 142 van de Grondwet zijn:
1° het eerste voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2971/1) heeft betrekking op de gewestelijke volksraadpleging;
2° het tweede voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2969/1) heeft betrekking op de beperking en controle van de verkiezingsuitgaven. Zie ook het voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof' (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2970/1) waarover heden advies 53.904/AV wordt uitgebracht.
Deze beide voorstellen tot herziening van artikel 142 van de Grondwet lijken niet op elkaar te zijn afgestemd: de beide voorstellen tot herziening bepalen onder meer dat tussen het derde en vierde lid van artikel 142 een nieuw lid wordt ingevoegd, dat het vroegere vierde lid het vijfde lid wordt, en dat een aantal woorden in het vroegere vierde lid worden vervangen. Met twee voorstellen tot herziening analoge wijzigingen aanbrengen aan dezelfde grondwetsbepaling veroorzaakt uiteraard verwarring: wetgevingstechnisch zijn de beide voorstellen tot herziening van artikel 142 van de Grondwet kennelijk niet op elkaar afgestemd.
Daarover ondervraagd, antwoordden de gemachtigden van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers het volgende: "Deze twee voorstellen tot herziening van artikel 142 van de Grondwet zullen worden samengevoegd met oog op het onderzoek ervan in de bevoegde Kamercommissie. Het komt toe aan deze Kamercommissie om erover te waken dat deze twee voorstellen uiteindelijk één coherente tekst zullen vormen. In dit stadium gaat het evenwel om twee verschillende voorstellen".
Het onderhavige advies houdt bijgevolg enkel rekening met het voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet zoals bedoeld onder 1°.

van het voorstel) en onder titel V ("Rechtspleging voor het Grondwettelijk Hof") een hoofdstuk VIII*bis* ("De controleprocedure voor de volksraadplegingen") (artikelen 4 tot 7 van het voorstel).

Voorts wijzigt het voorstel van bijzondere wet ook artikel 28 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', ter uitvoering van hetgeen artikel 39*bis* van de Grondwet bepaalt betreffende het vaststellen van bijkomende meerderheidsvereisten voor het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bij het aannemen van een organieke ordonnantie met betrekking tot de gewestelijke volksraadpleging (artikel 8 van het voorstel).

Ten slotte voorziet het voorstel van bijzondere wet in de inwerkingtreding van zijn bepalingen op 1 juli 2014 (artikel 9 van het voorstel).

ALGEMENE OPMERKING - NORMATIEF KADER

3. In beginsel onderzoekt de Raad van State een aan hem voorgelegd voorstel van (bijzondere) wet in het licht van onder meer de Grondwet en de internationale verdragen die ter zake relevant zijn.

Wat betreft het in aanmerking te nemen grondwettelijk kader, dient rekening te worden gehouden met de wijze waarop de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn adviesaanvraag formuleert. Hij verzoekt de Raad van State om

> "te adviseren over de overeenstemming en de bestaanbaarheid [van het voorgelegde voorstel van bijzondere wet] met de Grondwet zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening door de grondwetgever zullen zijn aangenomen".

In het verleden is de Raad van State reeds ingegaan op verzoeken om advies te geven over een ontwerp of voorstel van wet in het licht van een herziening van de Grondwet die nog niet helemaal haar beslag heeft gekregen[4]. De Raad van State zal ook het voorliggende

[4] Zie wat dat betreft onder meer adv.RvS 51.214/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'houdende verscheidene wijzigingen van het Kieswetboek, van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 53-1560/2), adv.RvS 51.215/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wat de behandeling van de geschillen betreft door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, op vraag van personen gevestigd in de randgemeenten' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 53-1563/2) en adv.RvS 51.216/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 19 juli 2012 'houdende wijziging van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (de zogenaamde "pacificatiewet") en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft' *(Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 53-1565/2, 8) waarin wordt verwezen naar adv.RvS 13.334/1/2 van 31 mei en 6 juni 1979 over een ontwerp van 'bijzondere gewest- en gemeenschapswet' (*Parl.St.* Senaat 1979, nr. 261/1, bijlage I, 4), naar adv.RvS 21.727/AV van 16 september 1992 over een voorstel van bijzondere wet 'betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten' (*Parl.St.* Senaat 1991-92,

voorstel onderzoeken in het licht van de voorgestelde artikelen 39*bis* en 142 van de Grondwet, zoals die zullen luiden na goedkeuring van de voorstellen tot herziening van de Grondwet.

Uiteraard wordt het onderhavige advies gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de teksten van de nieuwe artikelen van de Grondwet, zoals die per hypothese uiteindelijk zullen worden aangenomen, in overeenstemming zullen zijn met de thans voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet, of dat die uiteindelijke teksten in elk geval, mochten in de voorgestelde teksten nog wijzigingen worden aangebracht, ten aanzien van de onderzochte voorstellen dezelfde rechtsgevolgen zullen hebben als de thans voorgestelde herziening van de Grondwet[5].

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. De volledige benaming (aard, datum en opschrift) van de regeling die wordt gewijzigd, dient te worden vermeld[6].

Voorts moeten alle opeenvolgende vroegere en nog geldende wijzigingen van de te wijzigen titel worden opgegeven[7].

Artikel 2 dient dan als volgt te worden geredigeerd:

"In titel I van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 13 juli 2001, 9 maart 2003, 12 juli 2009 en 21 februari 2010, wordt een hoofdstuk IV ingevoegd, luidende 'Hoofdstuk IV. De controle op de volksraadplegingen'".

Artikel 3

5. In de inleidende zin dienen de woorden "ingevoegd bij artikel 4" te worden vervangen door de woorden "ingevoegd bij artikel 2"[8].

---

nr. 457/2, 5), naar adv.RvS 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet 'tot vervollediging van de federale staatsstructuur' (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/2, 2), en naar adv.RvS 27.145/4 van 1 december 1997 over een wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wet van 25 juni 1998 'tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers' (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1274/6, 2).

[5] Zie in die zin onder meer adv.RvS 30.289/2/V van 2 augustus 2000 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juli 2002 'tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten van de kandidaturen voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers en van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap' (*Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-1023/1, 12) en adv.RvS 51.195/AV van 3 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'betreffende de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel' (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2140/2).

[6] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "*wetgevingstechniek*, aanbeveling 112, hierna "*Handleiding wetgevingstechniek*".

[7] *Ibid.*, aanbeveling 113.

6. Artikel 3 strekt ertoe een artikel 30*ter* in te voegen in de bijzondere wet van 6 januari 1989.

In de Nederlandstalige versie van het eerste lid van het voorgestelde artikel 30*ter* schrijve men "nadere regels" in plaats van "modaliteiten".

7. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 30*ter* bepaalt dat het verzoek, hetwelk wordt ingediend door de voorzitter van het gewestelijke parlement, wordt gedateerd en het voorwerp van de volksraadpleging omvat, evenals de formulering van de vraag die zal worden gesteld en het administratief dossier.

In de toelichting wordt daarover het volgende gesteld:

> "Dit verzoek moet worden gedateerd, moet duidelijk het voorwerp van de volksraadpleging vermelden door aan te geven bij welke gewestelijke bevoegdheid ze aansluit, en moet ook de formulering vermelden van de vraag die aan de bevolking zal worden gesteld".

Indien de stellers van het voorstel inderdaad beogen dat in het verzoek tot het organiseren van een volksraadpleging het voorwerp van die raadpleging moet worden vermeld "door aan te geven bij welke gewestelijke bevoegdheid ze aansluit", dan is het tweede lid van het voorgestelde artikel 30*ter* niet precies genoeg gesteld en dient die verplichting uitdrukkelijk daarin te worden vermeld.

8. Het derde lid van het voorgestelde artikel 30*ter* bepaalt dat "[h]et Grondwettelijk Hof [...] uitspraak [doet] binnen zestig dagen na de indiening van het verzoek".

Niet alleen uit deze voorgestelde bepaling op zich, maar ook uit de toelichting ervan zou kunnen worden afgeleid dat het Grondwettelijk Hof verplicht is zich binnen zestig dagen uit te spreken. Er wordt hierover in de toelichting immers het volgende gesteld: "De datum van ontvangst van het verzoek door de griffie van het Hof doet de termijn van 60 dagen lopen waarin het Grondwettelijk Hof zich moet uitspreken".

In het voorstel van bijzondere wet wordt evenwel niet bepaald welke de gevolgen zijn wanneer het Grondwettelijk Hof geen uitspraak heeft gedaan binnen de voormelde termijn.

Het vierde lid van het voorgestelde artikel 30*ter* laat uitschijnen dat de volksraadpleging kan worden georganiseerd wanneer het Grondwettelijk Hof werd gevat maar binnen zestig dagen geen beslissing heeft genomen.

Dit strookt evenwel niet met hetgeen hierover in de toelichting is geschreven, aangezien daarin wordt gesteld dat "[d]e volksraadpleging […] niet georganiseerd [kan] worden zolang het Hof zich niet uitgesproken heeft".

---

[8] In het voorstel van bijzondere wet, zoals het op 24 juli 2013 in de Kamer werd ingediend (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2968/1, blz. 8), werd deze vervanging uitgevoerd.

Ook de tekst van het vierde lid van artikel 142 van de Grondwet, zoals het na de herziening zou luiden, verzet zich daartegen. In de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet, staat hierover bovendien het volgende te lezen:

> "[...] dat de gewesten geen volksraadpleging kunnen 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 evenmin gehouden worden zolang het Hof zich niet heeft uitgesproken"[9].

Hieruit dient te worden besloten dat de voormelde termijn van zestig dagen moet worden beschouwd als een termijn van orde en dat de volksraadpleging niet kan worden georganiseerd zolang het Grondwettelijk Hof zich niet heeft uitgesproken over het verzoek, ook al is de voormelde termijn reeds verstreken.

Teneinde het voorstel van bijzondere wet beter af te stemmen op de wil van de grondwetgever en ook ter wille van de rechtszekerheid, dient artikel 30*ter* duidelijk aan te geven welke de gevolgen zijn voor de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging wanneer het Grondwettelijk Hof zich niet binnen zestig dagen over het verzoek heeft uitgesproken.

De afdeling Wetgeving suggereert daartoe het vierde lid van het voorgestelde artikel 30*ter* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 als volgt op te nemen:

"Indien de volksraadpleging een van de in het eerste lid bedoelde normen, voorwaarden of nadere regels niet naleeft, of indien het Grondwettelijk Hof niet wordt gevat, wordt de volksraadpleging niet georganiseerd. De volksraadpleging kan evenmin worden georganiseerd zolang het Grondwettelijk Hof zich niet heeft uitgesproken".

Artikel 4

9. In artikel 4 moeten alle opeenvolgende vroegere en nog geldende wijzigingen van de te wijzigen titel V worden vermeld[10].

Dit artikel luidt dan als volgt:

"In titel V van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 9 maart 2003, 27 maart 2006 en 21 februari 2010, wordt een hoofdstuk VIII*bis* ingevoegd, luidende 'Hoofdstuk VIII*bis*. De controleprocedure voor de volksraadplegingen'".

[9] *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2971/1.

[10] Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling 113.

Artikelen 5, 6 en 7

10. In de inleidende zinnen van de artikelen 5, 6 en 7 dienen de woorden "ingevoegd bij artikel 6" telkens te worden vervangen door de woorden "ingevoegd bij artikel 4"[11].

11. Artikel 5 strekt ertoe een artikel 118*bis* in te voegen in de bijzondere wet van 6 januari 1989. Aldus worden een aantal procedureregels die van toepassing zijn op de beroepen tot vernietiging en op de prejudiciële vragen van toepassing verklaard op de controleprocedure voor de volksraadplegingen.

Daarnaast strekken de artikelen 6 en 7 van het voorstel van bijzondere wet ertoe nog twee nieuwe artikelen, met name de artikelen 118*ter* en 118*quater*, in te voegen in de bijzondere wet van 6 januari 1989. In deze nieuwe artikelen 118*ter* en 118*quater* worden enkele procedureregels vastgesteld die specifiek zijn voor de controleprocedure voor de volksraadplegingen.

Met betrekking tot de voorgestelde artikelen 118*bis*, 118*ter* en 118*quater* kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

(1) In het voorgestelde artikel 118*bis*, eerste lid, wordt artikel 68 van de bijzondere wet van 6 januari 1989[12] van toepassing verklaard op de controleprocedure voor de volksraadplegingen. Zoals echter blijkt uit de toelichting, zal er in het kader van de eigenlijke controleprocedure voor de volksraadplegingen geen terechtzitting worden georganiseerd[13]. Bijgevolg kan artikel 68 maar van toepassing worden verklaard mits weglating van de woorden "ter terechtzitting".

(2) Artikel 84 van de bijzondere wet van 6 januari 1989[14], dat de verplichting inhoudt om bij de tot het Grondwettelijk Hof gerichte verzoekschriften, memories en dossiers een inventaris van de stukken te voegen, wordt door het voorgestelde artikel 118*bis* niet van toepassing verklaard op de controleprocedure voor de volksraadplegingen. Ook de voorgestelde artikelen 118*ter* en 118*quater* bevatten geen overeenkomstige bepaling.

---

[11] In het voorstel van bijzondere wet, zoals het op 24 juli 2013 in de Kamer werd ingediend (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2968/1, blz. 9), werd deze vervanging enkel uitgevoerd wat artikel 5 betreft.

[12] Artikel 68 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 luidt als volgt:
"Voor elke zaak zijn de verslaggevers de rechters die op ieder van de in artikel 59 bedoelde lijsten als eerste vermeld staan.
Elke verslaggever heeft tot taak het dossier te behandelen en ter terechtzitting verslag uit te brengen".

[13] De afdeling Wetgeving merkt op dat de beslissing over het verzoek wel in openbare terechtzitting wordt uitgesproken (artikel 110 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 wordt van toepassing verklaard door het voorgestelde artikel 118*bis*, tweede lid).

[14] Artikel 84 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 luidt als volgt:
"De tot het Hof gerichte verzoekschriften en memories bevatten een inventaris van de tot staving aangevoerde stukken.
Elk dossier wordt toegezonden met een inventaris van de stukken waaruit het samengesteld is".

Derhalve zou kunnen worden overwogen om, naar analogie van het voormelde artikel 84, aan het tweede lid van het voorgestelde artikel 30*ter* (artikel 3 van het voorstel) de volgende zin toe te voegen:

"Dit administratief dossier wordt toegezonden met een inventaris van de stukken waaruit het samengesteld is".

Daarnaast zou, eveneens naar analogie van artikel 84 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, aan het eerste lid van het voorgestelde artikel 118*quater* de volgende zin kunnen worden toegevoegd:

"De memorie bevat een inventaris van de tot staving aangevoerde stukken".

(3) Het voorgestelde artikel 118*bis*, eerste lid, verklaart artikel 91, tweede lid, 4°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989[15] van toepassing op de controleprocedure voor de volksraadplegingen. Artikel 93[16], dat daar nauw mee samenhangt, wordt evenwel niet van toepassing verklaard.

Daarover ondervraagd, antwoordden de gemachtigden van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers het volgende: "Het komt ons voor dat artikel 93 inderdaad werd vergeten, en toepasselijk zou moeten worden verklaard op de controleprocedure voor de volksraadplegingen".

Het voorgestelde eerste lid dient in deze zin te worden aangevuld.

(4) Het voorgestelde artikel 118*bis*, tweede lid, verklaart artikel 111, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989[17] van toepassing op de controleprocedure voor de volksraadplegingen.

Op de vraag of ook artikel 111, 4°, niet van toepassing moet worden verklaard, antwoordden de gemachtigden het volgende: "Vermits de indieners van het voorstel een vereenvoudigde procedure hebben willen instellen, is geoordeeld dat deze bepaling niet onontbeerlijk is, en dus niet van toepassing hoeft te worden verklaard op de controleprocedure".

---

[15] Artikel 91, tweede lid, 4°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 luidt als volgt:
"Het [Hof] kan met name:
[…]
4° elke vaststelling ter plaatse doen".

[16] Artikel 93 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 luidt als volgt:
"In geval van plaatsopneming worden de partijen en hun advocaten opgeroepen".

[17] Artikel 111 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 luidt als volgt:
"Het arrest bevat de gronden en het beschikkende gedeelte. Het vermeldt:
1° de naam, de woonplaats, de verblijfplaats of de zetel van elk van de partijen en, in voorkomend geval, de naam en de hoedanigheid van de personen die hen vertegenwoordigen;
2° de bepalingen op het gebruik van de talen die zijn toegepast;
3° de oproeping van partijen en van hun advocaten, alsmede hun eventuele aanwezigheid op de terechtzitting;
4° de uitspraak in openbare terechtzitting, de datum daarvan en de naam van de rechters die erover hebben beraadslaagd".

De afdeling Wetgeving ziet niet in dat de beoogde vereenvoudiging zou worden bemoeilijkt indien de beslissing van het Hof, ingevolge het van toepassing maken van artikel 111, 4°, melding zou moeten maken van haar datum, van het feit dat ze in openbare terechtzitting is uitgesproken en van de naam van de rechters die erover hebben beraadslaagd.

(5) Het voorgestelde artikel 118*bis*, tweede lid, verklaart artikel 113, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989[18] van toepassing op de controleprocedure voor de volksraadplegingen.

Aangezien er gevallen denkbaar zijn waarbij de initiatiefnemer van de volksraadpleging niet kan worden ondergebracht bij de personen, bedoeld in artikel 113, 1° en 2°, verdient het aanbeveling ook artikel 113, 3°, van toepassing te verklaren, zodat ook de initiatiefnemer van de volksraadpleging – op voorwaarde dat hij in de procedure als partij is tussengekomen – in kennis kan worden gesteld van de beslissing van het Grondwettelijk Hof[19].

(6) Het voorgestelde artikel 118*bis*, derde lid, verklaart de artikelen 98 en 114 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 van toepassing, mits toevoeging van de woorden "en verzoek" na de woorden "beroep tot vernietiging". Deze aanpassing is echter enkel bruikbaar wat artikel 98 betreft.

Artikel 114 zou daarentegen beter als volgt worden aangepast:

"De arresten, gewezen op beroepen tot vernietiging en op prejudiciële vragen, evenals de beslissingen bedoeld in artikel 30*ter*, worden in hun geheel of bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt door toedoen van de griffier. Het uittreksel bevat de overwegingen en het beschikkende gedeelte.

Het Hof draagt zorg voor de bekendmaking ervan in een officiële verzameling.

Het deelt een afschrift mee aan de rechtscolleges die erom verzoeken".

Het derde lid van het voorgestelde artikel 118*bis* zou derhalve beter worden opgesplitst in twee aparte leden. Deze leden zouden als volgt kunnen worden geredigeerd:

"Artikel 98 is eveneens van toepassing, mits toevoeging van de woorden 'en van hun verzoek' na de woorden 'beroep tot vernietiging'".

"Artikel 114 is eveneens van toepassing, mits toevoeging van de woorden 'evenals de beslissingen bedoeld in artikel 30ter,' na de woorden 'op prejudiciële vragen,'".

---

[18] Artikel 113, 1°, 2° en 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 luidt als volgt:
"Van de arresten wordt door de griffier kennis gegeven:
1° aan de Eerste Minister en aan de voorzitters van de Regeringen;
2° aan de voorzitters van de Wetgevende Kamers, van het Vlaams Parlement, van het Parlement van de Franse Gemeenschap, van het Waals Parlement, van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en van de wetgevende vergaderingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest;
3° aan de partijen".

[19] Uit de toelichting bij het voorstel 'tot invoeging van een artikel 39*bis* in de Grondwet' blijkt immers dat een volksraadpleging kan worden georganiseerd "op basis van een initiatief van de bevolking, een parlementair initiatief of een regeringsinitiatief" (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2966/1, blz. 4).

(7) De afdeling Wetgeving vraagt zich af waarom de stellers van het voorstel artikel 118 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, dat voorziet in de mogelijkheid voor de partijen om een vordering tot uitlegging in te stellen, niet van toepassing hebben gemaakt op de controleprocedure voor de volksraadplegingen.

(8) Ter wille van de rechtszekerheid in hoofde van de partijen die een memorie kunnen indienen, verdient het voorts aanbeveling ook artikel 119 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 van toepassing te maken op de controleprocedure voor de volksraadplegingen.

(9) In de Nederlandstalige versie van het voorgestelde artikel 118*ter* dient het woord "assemblees" te worden vervangen door het woord "vergaderingen".

(10) Het voorgestelde artikel 118*ter* bepaalt dat de griffier het verzoek onder meer ter kennis brengt van "de voorzitters van de andere wetgevende assemblees (lees: vergaderingen) dan die waarvan de vraag uitgaat".

In de Nederlandstalige versie van de tekst dienen de woorden "de vraag" te worden vervangen door de woorden "het verzoek".

(11) In de Franstalige versie van het voorgestelde artikel 118*ter* schrijve men "gouvernements de communauté et de région" in plaats van "Exécutifs régionaux et de Communauté".

(12) Om de overeenstemming te bewerkstelligen met het voorgestelde artikel 118*ter* dienen in het voorgestelde artikel 118*quater*, eerste lid, de woorden "de voorzitters van de wetgevende assemblees [lees: vergaderingen]" te worden vervangen door de woorden "de voorzitters van de andere wetgevende vergaderingen dan die waarvan het verzoek uitgaat".

(13) In de Nederlandstalige versie van het voorgestelde artikel 118*quater*, eerste lid, dient het woord "notificaties" te worden vervangen door het woord "kennisgevingen"[20].

(14) In de Franstalige versie van het voorgestelde artikel 118*quater*, eerste lid, dient het woord "Exécutifs" te worden vervangen door het woord "gouvernements".

(15) In het voorgestelde artikel 118*quater*, derde lid, dienen de woorden "door de wet" te worden vervangen door de woorden "in het eerste lid".

[20] In het voorstel van bijzondere wet, zoals het op 24 juli 2013 in de Kamer werd ingediend (*Parl.St.* Kamer 2012 -13, nr. 53-2968/1, blz. 9), werd deze vervanging uitgevoerd.

Artikel 8

12. In de inleidende zin dient de volledige benaming (aard, datum en opschrift) van de regeling die wordt gewijzigd, te worden vermeld[21].

Voorts moeten alle opeenvolgende vroegere en nog geldende wijzigingen van het te wijzigen artikel worden opgegeven[22].

De inleidende zin van artikel 8 schrijve men dan als volgt:

"Artikel 28 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 16 juli 1993, 13 juli 2001, 10 juli 2003 en 27 maart 2006, wordt aangevuld met het volgende lid:".

13. Wanneer het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een organieke ordonnantie met betrekking tot de gewestelijke volksraadpleging wenst uit te vaardigen, zal het de volgende meerderheidsvereisten moeten naleven:

1° meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen (artikel 39*bis*, tweede lid, eerste zin, van de Grondwet);

2° meerderheid van de leden van het betrokken parlement aanwezig (artikel 39*bis*, tweede lid, eerste zin, van de Grondwet);

3° meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen (artikel 8 van het voorstel van bijzondere wet);

4° volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen in elke taalgroep (artikel 8 van het voorstel van bijzondere wet).

Het zo-even vermelde 3° maakt dubbel gebruik uit van het 1°. Bovendien ligt het 1° vervat in een hogere norm en worden de bepalingen van een hogere norm die in ieder geval moeten worden toegepast, in beginsel niet hernomen in een lagere norm[23]. Daarnaast bepaalt de laatste zin van artikel 39*bis*, tweede lid, van de Grondwet dat wordt voorzien in "bijkomende meerderheidsvereisten", dit zijn meerderheidvereisten die "bijkomend" zijn ten aanzien van de meerderheidsvereisten die reeds in de eerste zin van artikel 39*bis*, tweede lid, van de Grondwet worden gesteld.

In het voorgestelde lid dienen de woorden "met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen" dan ook te worden geschrapt.

---

[21] Zie *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling 112.

[22] *Ibid*., aanbeveling 113.

[23] *Ibid*., aanbeveling 80.

Met het oog op de rechtszekerheid kan het voorgestelde lid bovendien beter als volgt worden geschreven:

"In afwijking van artikel 35, § 2, van de bijzondere wet, wordt de in artikel 39*bis* van de Grondwet bedoelde ordonnantie aangenomen met naleving van de in artikel 39*bis*, tweede lid, van de Grondwet bepaalde meerderheidsvereisten en, bijkomend, met een volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen in elke taalgroep".

Het verdient voorts aanbeveling dat de meerderheidsvereisten die worden gesteld door artikel 39*bis*, tweede lid, van de Grondwet, tijdens de parlementaire bespreking van het voorstel van bijzondere wet in herinnering worden gebracht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Michel FAUCONIER Marnix VAN DAMME