



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.651/AV
van 15 juli 2022

avis 71.651/AG
du 15 juillet 2022

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
bepaling van de beginselen
voor de loting van burgers
voor de gemengde commissies
en de burgerpanels op initiatief
van de Kamer'

un avant-projet de loi
'établissant les principes du
tirage au sort des citoyens pour
les commissions mixtes et les
panels citoyens organisés à
l'initiative de la Chambre des
représentants'

Op 7 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot bepaling van de beginselen voor de loting van burgers voor de gemengde commissies en de burgerpanels op initiatief van de Kamer’.

Het voorontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 5 juli 2022. De algemene vergadering was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET en Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitters, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jan VELAERS, Michel TISON, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd, Anne-Stéphanie RENSON, auditeur en Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2022.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

Le 7 juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi 'établissant les principes du tirage au sort des citoyens pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants'.

L'avant-projet a été examiné par l'assemblée générale le 5 juillet 2022. L'assemblée générale était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET et Wilfried VAN VAERENBERGH, présidents de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Michel TISON, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section, Anne-Stéphanie RENSON, auditeur et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juillet 2022.

*

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Met het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet wordt volgens de memorie van toelichting beoogd “in de noodzakelijke wettelijke basis te voorzien, met het oog op het mogelijk maken van door de Kamer georganiseerde processen van participatieve democratie die de loting van burgers vereisen voor het samenstellen van gemengde commissies bestaande uit parlementsleden en burgers, en burgerpanels”, die bestaan uit gelote burgers.

Zowel de gemengde commissies als de burgerpanels hebben als taak om aanbevelingen te formuleren over een specifieke problematiek (artikelen 3, eerste lid, en 14, eerste lid, van het voorontwerp). Er wordt bepaald aan welke voorwaarden de in de gemengde commissies en burgerpanels behandelde onderwerpen moeten voldoen (artikel 3, tweede lid, en artikel 14, tweede lid), en de samenstelling van de gemengde commissies (artikel 4) en van de burgerpanels (artikel 15) wordt geregeld.

Voorts worden de voorwaarden bepaald waaraan de burgers moeten voldoen om in een gemengde commissie te mogen zetelen (artikel 5) en wordt de wijze bepaald waarop de burgers worden geloot die deel (kunnen) uitmaken van de gemengde commissies (artikelen 6 tot 11). De deelname aan een gemengde commissie is altijd vrijwillig (artikel 12). Na de samenstelling van de gemengde commissies worden de informatiegegevens van de burgers vernietigd (artikel 13). Deze bepalingen worden van toepassing verklaard op het loten van burgers voor een burgerpanel (artikel 16).

VORMVEREISTEN

3.1. Hoewel de omstandigheid dat vormvereisten niet vervuld zijn sinds de wijziging van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ bij de wet van 2 april 2003 niet meer kan leiden tot de niet-ontvankelijkheid van adviesaanvragen, dient erop gewezen te worden dat het beginsel blijft dat de afdeling Wetgeving pas om advies kan worden gevraagd nadat het betrokken voorontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding doorlopen heeft en nadat het orgaan dat bevoegd is om het voorontwerp vast te stellen de mogelijkheid gehad heeft het voorontwerp eventueel aan te passen in het licht van de elementen die bij het vervullen van de vormvereisten naar voren gekomen zijn. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

uitbrengen over een niet-definitieve ontwerptekst en wordt gewaarborgd dat het advies uitgebracht kan worden met volledige kennis van alle ter zake relevante elementen.²

3.2. Deze opmerking geldt *a fortiori* voor het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, wanneer het ontwerpen betreft die, zoals voorliggend voorontwerp, bij uitstek betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens en de adviesverplichting er precies toe strekt na te gaan of de ontworpen regeling wel in overeenstemming is met de juridische vereisten die voor de verwerking van persoonsgegevens gelden.³

Zoals de gemachtigde van de minister bevestigd heeft, is het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit tegelijk met het advies van de Raad van State aangevraagd, zodat de Raad van State bij het onderzoek van het voorontwerp van wet geen rekening kan houden met het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Het voorontwerp van wet strekt evenwel tot regeling van het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens van burgers voor de samenstelling van gemengde commissies en burgerpanels bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De inachtneming van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ staat dan ook centraal in het onderzoek van dit voorontwerp.

De methode die erin bestaat tegelijk het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en dat van de Gegevensbeschermingsautoriteit aan te vragen, is dan ook, vooral *in casu*, ten zeerste af te keuren.⁴

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet eveneens voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt,

² Advies 41.417/AV tot 41.420/AV van 6 oktober 2006 over voorontwerpen die geleid hebben tot respectievelijk de wet van 10 mei 2007 ‘tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’, de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen’, de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’ en de wet van 10 mei 2007 ‘tot aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’, (*Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/001, 126, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/41417>).

³ Advies 69.369/1 van 4 juni 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 januari 2022 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2020-21, nr. B-87/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69369.pdf>).

⁴ Zie in die zin inzonderheid advies 71.258/2 van 4 mei 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het wetsontwerp ‘tot oprichting van het Centraal register voor de beslissingen van de rechterlijke orde en betreffende de bekendmaking van de vonnissen en arresten’, voorafgaande opmerking 2 (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2754/1, 69; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/71258.pdf>).

overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten ‘op de Raad van State’, hoe dan ook aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. STREKKING VAN ARTIKEL 33 VAN DE GRONDWET

4.1. Artikel 33 van de Grondwet luidt als volgt:

“Alle machten gaan uit van de Natie.

Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.”

4.2. In advies 68.041/AG van 29 december 2020 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest ‘institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyen’, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“(vrije vertaling) 20. Oorspronkelijk en gedurende meer dan 150 jaar was, voor de algemeenheid van de burgers, de ‘wijze’, in de zin artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, om bij te dragen tot de uitoefening van de ‘machten’ beperkt tot het aanduiden van verkozenen.

Zo heeft de Raad van State in 1985, in een advies gegeven in algemene vergadering, in verband met de burgers opgemerkt dat

(oorspronkelijke Nederlandse tekst) ‘[h]un deelneming aan de uitoefening van de openbare macht (...) streng beperkt [is].’⁵

In 2002 heeft de Raad van State, opnieuw in een door de algemene vergadering gegeven advies, ook het volgende opgemerkt:

(oorspronkelijke Nederlandse tekst) ‘Het aandeel van de bevolking bij de totstandkoming van wetten, decreten en ordonnanties is in het huidige constitutionele bestel beperkt: het kiezerskorps wijst, overeenkomstig de bepalingen van de kieswetgeving, zijn vertegenwoordigers aan in de parlementaire vergaderingen. De burgers hebben daarboven het recht verzoekschriften te richten tot de openbare overheden (art. 28 van de Grondwet) en gebruik te maken van een aantal fundamentele rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid, de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging, om een politieke activiteit te ontwikkelen.’⁶

21. Om burgers gebruik te kunnen laten maken van een nieuwe ‘wijze’ om deel te nemen aan de uitoefening van de ‘machten’, is telkens een grondwetsherziening nodig volgens de procedures zoals bedoeld in artikel 195 van de Grondwet.

⁵ Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Advies 15.853-15.854-15.969-15.970-15.971/AV van 15 mei 1985 over een voorstel van wet ‘tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten’, over een voorstel van wet ‘tot instelling van het referendum op initiatief van het volk’, over een voorstel van wet ‘waarbij de volksraadpleging tot instelling wordt verheven’, over een voorstel van wet ‘tot organisatie van volksraadplegingen of referendums’ en over een voorstel van wet ‘tot instelling van het referendum’ (Zie inzonderheid *Parl.St.* Kamer, gewone zitting, 1983-84, nr. 783/2, 6).

⁶ Voetnoot 38 van het geciteerde advies: Advies 33.789/AV en 33.791/AV van 30 oktober 2002 over een voorstel van decreet van de Vlaamse Regering ‘houdende de inrichting van een Vlaamse volksraadpleging’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 1176/1) en over een voorstel van decreet van de Vlaamse Regering ‘houdende instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 1131/1).

22. Zo heeft de Raad van State, in het voornoemd advies van 1985 gesteld dat, voor het invoeren van een referendum in wetgevende aangelegenheden, '[e]en herziening van de Grondwet (...) volstrekt noodzakelijk [zou] zijn'.

Zo ook heeft de Raad van State in verband met het invoeren van een gewestelijke volksraadpleging, in het voornoemd advies van 2002, opgemerkt dat een voorafgaande herziening van de Grondwet nodig was.⁷ Die zienswijze is vervolgens gedeeld door de grondwetgever zelf, aangezien die in 2014 de Grondwet herzien heeft teneinde daarin een artikel 39*bis* in te voegen waarbij het houden van volksraadplegingen op gewestelijk niveau onder bepaalde voorwaarden toegestaan wordt.⁸ Zodoende heeft hij, met naleving van artikel 195 van de Grondwet en overeenkomstig artikel 33, tweede lid, ervan, voor de burgers een nieuwe 'wijze' gecreëerd om deel te nemen aan de uitoefening van 'machten'.

Nog steeds in dezelfde lijn heeft de Raad van State, andermaal in algemene vergadering, in 2004 gesteld dat het invoeren van een volksraadpleging op federaal niveau 'eerst een Grondwetsherziening vereist'.⁹

23. In die lijn is evenwel een nuance aangebracht: zo heeft de Raad van State, vanaf voornoemd advies van de algemene vergadering uit 1985, aanvaard dat het invoeren van volksraadplegingen op lokaal niveau (gemeentelijk en provinciaal) mogelijk was zonder een voorafgaande herziening van de Grondwet, aangezien hij in die werkwijzen, in ieder geval onder bepaalde strikt geformuleerde voorwaarden, geen 'wijze' zag, in de zin van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, voor het uitoefenen van machten.¹⁰ Die zienswijze is herhaald in latere adviezen, met name in 1995¹¹ en 1996.¹² Hoe dan ook heeft de grondwetgever het desondanks verkieselijk geacht om de aanvaardbaarheid van dergelijke volksraadplegingen formeel te verankeren en heeft hij de Grondwet in die zin herzien in 1999.¹³

24. Wat de 'instanties in verband met het burgeroverleg' betreft, blijkt uit het voorgaande dat de totstandbrenging ervan zonder voorafgaande grondwetsherziening alleen aanvaard kan worden als die instanties niet beschouwd kunnen worden als een nieuwe 'wijze', in de zin van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, om 'machten' uit te oefenen.

25. Zoals hierboven uiteengezet is (*supra*, nr. 16), beschikken noch de burgervergadering, noch de burgerraad over een echte beslissingsbevoegdheid; die instanties mogen immers louter aanbevelingen formuleren.¹⁴ Bovendien wordt bij geen

⁷ Voetnoot 39 van het geciteerde advies: *Ibidem*.

⁸ Voetnoot 40 van het geciteerde advies: Herziening van de Grondwet d.d. 6 januari 2014 tot invoeging van een artikel 39*bis* in de Grondwet, *Belgisch Staatsblad*, 31 januari 2014, Ed. 1.

⁹ Voetnoot 41 van het geciteerde advies: Advies 37.804/AV van 23 november 2004 over een voorstel van wet 'houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een grondwet voor Europa' en over amendementen op dat voorstel, *Parl.St.* Kamer, nr. 51-0281/004, 10.

¹⁰ Voetnoot 42 van het geciteerde advies: Advies 15.853/AV, op. cit., p. 21.

¹¹ Voetnoot 43 van het geciteerde advies: Advies 24.156/2 van 24 februari 1995 over een ontwerp van wet 'houdende instelling van de gemeentelijke volksraadpleging', *Parl.St.* Kamer 1994-95, nr. 1784 (algemene opmerking 1).

¹² Voetnoot 44 van het geciteerde advies: Advies 25.156/2 van 15 juli 1996 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de provinciewet', *Parl.St.* Senaat 1995-96, nr. 1-236/8, 27-28 (onderzoek van Titel XV).

¹³ Voetnoot 45 van het geciteerde advies: Wijziging van de Grondwet d.d. 12 maart 1999 tot wijziging van artikel 41 van de Grondwet, *Belgisch Staatsblad*, 9 april [1999], Ed. 2.

¹⁴ Voetnoot 46 van het geciteerde advies: Vergelijk met advies 53.935/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 6 januari 2014 'houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie' (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2245/1) dat, hoewel de rechtsgrond ervan te vinden is in artikel 60 van de Grondwet, toch een redenering bevat die vergelijkbaar is met die welke hier ontwikkeld is: 'Een eerste vraag die in verband met het

enkele bepaling van het voorstel van decreet ten aanzien van het Waals Parlement een verplichting in het leven roepen om de aanbevelingen van de burgervergadering in overweging te nemen: luidens het voorstel van decreet is het parlement niet verplicht om daarover een debat te houden.¹⁵ Die omstandigheid is belangrijk bij de beoordeling van het dispositief van het decreet in het licht van de overeenstemming ervan met artikel 33, tweede lid, van de Grondwet. Ten slotte gebeurt de deelname van de burgers aan die beide instanties op geheel vrijwillige basis (supra, nr. 3).

26. Gelet op die elementen is de Raad van State van oordeel dat de ‘instanties in verband met het burgeroverleg’ tot de oprichting waarvan het voorstel van decreet strekt, geen nieuwe ‘wijze’ vormen in de zin van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet om ‘machten’ uit te oefenen; het voorstel van decreet kan, bijgevolg, aangenomen worden zonder voorafgaande herziening van de Grondwet.”¹⁶

voorliggende voorstel rijst, betreft de overeenstemming met artikel 60 van de Grondwet, dat luidt als volgt: ‘Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent.’ Zoals de Raad van State meermaals eraan herinnerd heeft, inzonderheid in zijn advies 40.390/2 van 5 juli 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 april 2007 ‘tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie’, ‘beoogt die bepaling [immers] de onafhankelijkheid van iedere assemblee te garanderen, zowel ten aanzien van de andere als van de uitvoerende macht. In beginsel komt het dus niet aan de wetgever toe om de manier te regelen waarop de kamers hun bevoegdheden uitoefenen [Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid advies 18.502/2, op 8 juni 1988 verstrekt over een voorstel dat is geworden de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (Gedr. Stuk Kamer, B.Z. 1988, nr. 162/2-1988); advies 25.413/2, op 16 oktober 1996 verstrekt over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 houdende regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten’ (Gedr. Stuk Senaat, zitting 1996-1997, nr. 390/2); advies 26.054/4, op 3 maart 1997 verstrekt over een voorstel dat is geworden de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (Gedr. Stuk Kamer, zitting 1995-1996, nr. 618/3); advies 33.638/3, op 24 september 2002 verstrekt over een voorontwerp dat is geworden de wet van 28 maart 2003 tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (Gedr. Stuk Kamer, zitting 2002-2003, 50 - 2141/001). Zie, meer in het algemeen, J. VELAERS, op. cit., blz. 250-251, 297-299, 519-520; J. VELU, *Droit public, deel I, Le statut des gouvernants*, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 521-525.] of hun beslissingen nemen. Zo kan de wetgever evenmin een parlementaire commissie oprichten, noch haar een bijzondere bevoegdheid verlenen of de manier regelen waarop die bevoegdheid wordt uitgeoefend. (...)’ [voetnoot 3 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/2, 2.]. Gelet op de beperkte bevoegdheden die aan de Commissie worden verleend, lijkt deze vraag bevestigend te moeten worden beantwoord. Uit de toelichting bij het voorstel en uit de artikelsgewijze bespreking blijkt immers duidelijk dat de Commissie een ontwerp van deontologische code uitwerkt die voor de leden van de Kamer en de Senaat alleen zal gelden indien en in zoverre die code in hun respectief reglement is opgenomen. Elke vergadering blijft dus soeverein en is geenszins gebonden door het ontwerp dat ze naar eigen goeddunken kan aanvullen, wijzigen of verwerpen. Aldus blijkt de ontwerpcode voor elk van beide vergaderingen alleen een bevoorrechte inspiratiebron te zijn en niets meer dan dat. Artikel 5 van het voorstel, dat bijzonder ongelukkig gesteld is, moet allicht in die zin begrepen worden. De andere bevoegdheid van de Commissie, die erin bestaat adviezen te geven over individuele of algemene vragen met betrekking tot deontologie, is een louter adviserende bevoegdheid. De adviezen hebben geen verbindende juridische kracht ten aanzien van wie dan ook; de bedoeling is dat ze de adviesaanvrager nader inlichten en ze ‘kunnen’ (maar hoeven niet te) worden gebruikt om de deontologische code die elk van beide wetgevende vergaderingen soeverein heeft aangenomen, aan te vullen of te amenderen. Het voorliggende voorstel zou daarentegen strijdig zijn met artikel 60 van de Grondwet indien het zou moeten worden opgevat als een beperking, op welke wijze ook, van de bevoegdheid van elk van beide kamers om in alle vrijheid haar eigen deontologische regels vast te stellen in haar reglement.’

¹⁵ Voetnoot 47 van het geciteerde advies: Het is juist dat bij het voorstel van decreet ‘de modification du règlement du parlement de Wallonie’ (*Parl.St.* W.Parl. 2019-20, nr. 223/1) een dergelijke verplichting ingevoerd wordt in het reglement van het Parlement (voorgesteld art. 6), maar in tegenstelling tot een decretale verplichting kan een verplichting ten aanzien van het parlement verankerd in een parlementair reglement in wezen alleen geanalyseerd worden als een bevel dat de parlementaire vergadering zichzelf geeft en waarover ze meester blijft.

¹⁶ Advies 68.041/AG van 29 december 2020 over een voorstel van decreet ‘institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyens’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68041.pdf>.

4.3. *In casu* kan dezelfde redenering gevolgd worden.

Noch de gemengde commissies, noch de burgerpanels hebben immers echte beslissingsmacht; die instanties mogen immers alleen “aanbevelingen formuleren”.¹⁷ Voorts wordt bij geen enkele bepaling van het ontwerp ten aanzien van de Kamer van volksvertegenwoordigers een verplichting in het leven geroepen om de aanbevelingen van de gemengde commissies en de burgerpanels in overweging te nemen; de Kamer is dus niet verplicht om daarover een debat te houden. Ten slotte wordt in artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp, bepaald dat de Kamer van volksvertegenwoordigers op eigen initiatief voor een bepaald onderwerp een gemengde commissie *kan* samenstellen: het gaat derhalve louter om een mogelijkheid, niet om een verplichting. Daarbij komt nog dat uit artikel 4, § 3, van het voorontwerp voortvloeit dat de Kamer de gevallen bepaalt waarin, naast die vermeld in die paragraaf, de gemengde commissies ophouden te bestaan.

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

2. AFBAKENING VAN DE RESPECTIEVE TOEPASSINGSGEBIEDEN VAN DE WET EN VAN HET REGLEMENT VAN DE KAMER

5.1. De vraag rijst of het voorontwerp van wet in overeenstemming is met artikel 60 van de Grondwet, welk artikel als volgt luidt:

“Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent.”

5.2. In dat verband heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving onlangs het volgende opgemerkt in advies 68.936/AV van 7 april 2021:

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

Deze bepaling geeft uiting aan de wil van de Grondwetgever ‘dat elke Wetgevende Kamer haar werkwijze volkomen onafhankelijk zou kunnen regelen met als enige voorbehoud de grenzen die in de Grondwet zelf zijn aangegeven’.¹⁸ Ze waarborgt de onafhankelijkheid van iedere assemblee, zowel ten aanzien van de andere assemblee als van

¹⁷ Zie de artikelen 3, eerste lid, en 14, eerste lid, van het voorontwerp. Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister overigens het volgende bevestigd:

“In dat verband kan in het bijzonder verwezen worden naar het artikel 3 en het artikel 14 van het voorontwerp van wet die bepalen dat de doelstelling van het burgerpanel of de gemengde commissie is om aanbevelingen te formuleren over een specifieke problematiek. Aanbevelingen zijn per definitie juridisch niet bindend.”

¹⁸ Voetnoot 146 van het geciteerde advies: Adv. RvS 17.060/9 van 29 januari 1986 over een voorstel van wet ‘tot regeling van de bijstand aan leden van de provincie-, gemeente- en agglomeratieraden die ingevolge een lichaamsgebrek in de onmogelijkheid verkeren hun mandaat ten volle te vervullen’, 11. Zie ook: voornoemd adv. RvS 67.142/AV van 25 maart 2020, voetnoot 14.

de uitvoerende macht.¹⁹

In beginsel komt het dus niet aan de wetgever toe om de manier te regelen waarop de kamers hun bevoegdheden uitoefenen²⁰ of hun beslissingen nemen. Zo kan de wetgever evenmin een parlementaire commissie oprichten, noch haar een bijzondere bevoegdheid verlenen of de manier regelen waarop die bevoegdheid wordt uitgeoefend.²¹

Weliswaar wordt in bepaalde omstandigheden het optreden van de wetgever alsnog aanvaard. Dat is met name het geval, enerzijds, wanneer aan derden beperkingen van hun rechten of bepaalde plichten worden opgelegd, hoofdzakelijk in aangelegenheden ten aanzien waarvan de Grondwet de medewerking van de wetgever voorschrijft en, anderzijds, wanneer het probleem vanwege de aard ervan een eenvormige oplossing voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat vereist waarin alleen bij wet kan worden voorzien.”²²⁻²³

Wat de eerste, hierboven vermelde, mogelijkheid van wetgevend optreden betreft, heeft de algemene vergadering het volgende opgemerkt:

“Er wordt aangenomen dat de door artikel 60 van de Grondwet gewaarborgde interne autonomie van wetgevende vergaderingen niet geldt voor regelingen die niet louter betrekking hebben op de interne werking van de assemblee, maar ook externe effecten hebben, hetgeen het geval zou zijn wanneer die regels verplichtingen inhouden voor derden of een weerslag hebben op hun rechten (zie adv. RvS 26.693/1/V, 26.694/1/V en 26.695/1/V van 21 augustus 1997 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 1998 ‘tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 497/2, 11). Geen enkele voor de burger dwingende bepaling kan haar grondslag vinden in het reglement van een assemblee

¹⁹ Voetnoot 147 van het geciteerde advies: Adv. RvS 58.324/2 van 16 november 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 17 december 2015 ‘modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon et le décret du 5 mars 2008 ‘portant constitution de l’Agence wallonne de l’air et du climat et le code wallon du Logement et de l’Habitat durable’, *Parl.St.* W.Parl. 2015-16, nr. 343/1 (bijlage 2 – alg. opmerking 2, 39). Zie ook adv. RvS 68.041/AV van 29 december 2020 over een voorstel van decreet van het Waalse Gewest ‘institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyen’, opmerking 15 (*Parl.St.* W.Parl. 2019-20, nr. 221/002).

²⁰ Voetnoot 148 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid adv. RvS 18.502/2 van 8 juni 1988 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 18 juli 1991 ‘tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten’, *Parl.St.* Kamer B.Z. 1988, nr. 162/2-1988; adv. RvS 25.413/2 van 16 oktober 1996 over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 houdende regeling van het toezicht op politie-en inlichtingendiensten’, *Parl.St.* Senaat 1996-1997, nr. 390/2; adv. RvS 26.054/4 van 3 maart 1997 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 10 maart 1998 ‘tot wijziging van de organieke (...) wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof’, *Parl.St.* Kamer 1995-1996, nr. 618/3; adv. RvS 3[3].638/3 van 24 september 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 maart 2003 ‘tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid’, *Parl.St.* Kamer 2002-2003, nr. 50-2141/001.

²¹ Voetnoot 149 van het geciteerde advies: Adv. RvS 40.390/2 van 5 juli 2006 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 25 april 2007 ‘tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie’, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/2, 2.

²² Voetnoot 150 van het geciteerde advies: Zie o.m. voornoemd adv. RvS 12.260/1/A van 4 juni 1975 over een voorontwerp van wet ‘tot regeling van de rechtsverantwoordelijkheid der Ministers’, p. 46; adv. RvS 17.060/9 van 29 januari 1986 over een voorstel van wet ‘tot regeling van de bijstand aan leden van de provincie-, gemeente- en agglomeratieraden die ingevolge een lichaamsgebrek in de onmogelijkheid verkeren hun mandaat ten volle te vervullen’, p. 12.

²³ Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-1951/001, 107 en 108, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf>).

(adv.RvS 40.390/2 van 5 juli 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 25 april 2007 ‘tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie’, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-648/2, 3; zie ook: adv.RvS 31.049/3 van 13 maart 2001 over een voorstel van decreet ‘houdende controle op grote projecten’, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 493/2, 8; adv.RvS 55.992/3 van 8 mei 20[1]4, over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wat betreft de selectieprocedure en andere bepalingen’, opmerking 7.2; adv.RvS 65.074/1 van 12 februari 2019 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 22 maart 2019 ‘houdende een kader voor grote projecten en programma’s’, opmerking 4.1, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1768/4, 7).’’²⁴

5.3. *In casu* strekt het voorontwerp, zoals het opschrift ervan aangeeft, tot bepaling van de beginselen voor de loting van burgers voor de gemengde commissies en de burgerpanels op initiatief van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister te kennen gegeven dat het voorontwerp strekt tot regeling van alleen datgene dat – overeenkomstig artikel 60 van de Grondwet – geregeld moet worden door de wetgever om de Kamer van volksvertegenwoordigers, als ze dat wenst, in staat te stellen gemengde commissies en burgerpanels op te richten. Zij verklaarde dienaangaande:

“Het voorliggend voorontwerp van wet regelt met andere woorden enkel de beginselen voor de loting van burgers voor de gemengde commissies en burgerpanels op initiatief van de Kamer, alsook een aantal rechten en verplichtingen van burgers (die extern zijn aan de Kamer).

De aanhef van art. 3 bevestigt dit ook: ‘De Kamer van volksvertegenwoordigers kan op eigen initiatief, voor een bepaald onderwerp, een gemengde commissie samenstellen, ...’ (*idem* voor art. 14).”

5.4. Bijgevolg dient onderzocht te worden of de bepalingen in verband met (i) de “burgerpanels” en (ii) de “gemengde commissies” in overeenstemming zijn met artikel 60 van de Grondwet.

²⁴ Advies 67.142/AV van 25 maart 2020 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)’, voetnoot 14.

(i) *Betreffende de “burgerpanels”*

6.1. Bij geen enkele bepaling van voorliggend voorontwerp wordt geregeld op welke wijze de Kamer van volksvertegenwoordigers haar wetgevende prerogatieven dient uit te oefenen. In het bijzonder wordt opgemerkt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers bij voorliggend voorontwerp niet verplicht wordt om een debat te houden of te stemmen over de door de burgerpanels geformuleerde aanbevelingen.

De gemachtigde verwees dienaangaande naar artikel 3 en artikel 14 van het voorontwerp van wet, die bepalen dat de doelstelling van het burgerpanel of de gemengde commissie is om aanbevelingen te formuleren over een specifieke problematiek, en verklaarde:

“Aanbevelingen zijn per definitie juridisch niet bindend.”

6.2. Bovendien zijn de “burgerpanels” niet samengesteld uit leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers maar uitsluitend uit gelote burgers.

Zo zijn de adressaten van voorliggend voorontwerp personen die niet behoren tot de Kamer van volksvertegenwoordigers of haar administratie en worden daarbij aan hen subjectieve rechten verleend. Zo wordt bij het voorontwerp in hoofde van elke burger die voldoet aan de voorwaarden bepaald in artikel 5, § 1, van het voorontwerp, het recht erkend om in aanmerking genomen te worden om in een burgerpanel te zetelen. Omgekeerd heeft voorliggend voorontwerp van wet, doordat daarbij de voorwaarden bepaald worden om deel te kunnen uitmaken van een burgerpanel, tot gevolg dat bepaalde burgers niet de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan de werkzaamheden van dat panel.

6.3. Er kan dan ook aangenomen worden dat de door artikel 60 van de Grondwet gewaarborgde interne autonomie van de Wetgevende Kamers niet geldt voor voorliggend voorontwerp.²⁵

Dat geldt des te meer daar het voorontwerp eveneens betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens van derden voor de organisatie van de loting, waarvan de essentiële elementen door de wetgever bepaald moeten worden overeenkomstig het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet.²⁶

²⁵ Zie in dezelfde zin de advies 48.754/AG en 48.755/AG van 15 december 2010 over de voorontwerpen van decreet ‘portant assentiment à l'accord de coopération (...) portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne’ opmerking 8.2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/48754.pdf>.

²⁶ Zie in die zin inzonderheid advies 61.163/AV en 61.164/AV van 18 mei 2017 over een wetsontwerp ‘tot wijziging van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten’ en over de amendementen nrs. 1 en 2 bij het wetsontwerp ‘tot wijziging van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten’ (*Parl.St.* Senaat 2016-17, nr. 6-325/3, 5, punt 4.2, derde alinea; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61163.pdf>); advies 68.980/2 van 26 april 2021 over een wetsvoorstel ‘betreffende de afschaffing van de parlementaire uittredingsvergoeding en betreffende het statuut van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers’ (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 456/2, 3 tot 9; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68980.pdf>); advies 70.858/2 van 14 februari 2022 over een wetsvoorstel ‘tot oprichting van een transparantieregister en tot invoering van een transparantieparagraaf’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2394/002; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70858.pdf>).

Gelet op het bovenstaande en zoals de afdeling Wetgeving in haar voornoemd advies 68.041/AG reeds bevestigd heeft met betrekking tot de “assemblée citoyenne” en de “conseil citoyen”, dient ervan uitgegaan te worden het wel degelijk aan de wetgever staat om te bepalen op welke wijze de leden van de burgerpanels aangewezen worden.

Voorts wordt de aandacht van de steller van het voorontwerp gevestigd op het feit dat, indien het zijn bedoeling is om andere subjectieve rechten te verlenen aan de burgers die lid zijn van de burgerpanels, in de vorm van een onkosten- of andere vergoeding, die rechten eveneens bij een wetgevende norm toegekend moeten worden.²⁷

(ii) *Wat betreft de “gemengde commissies”*

7. Het enige verschil tussen de “gemengde commissies” en de “burgerpanels” heeft met de samenstelling ervan te maken. Daar waar de “burgerpanels” uitsluitend samengesteld zijn uit gelote burgers, bestaan de “gemengde commissies”, hunnerzijds, uit leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers enerzijds en gelote burgers anderzijds.

Voorts oefenen de “gemengde commissies” dezelfde opdrachten uit als de “burgerpanels”.

Dat enige verschil ontkracht de hiervoor gevolgde redenering evenwel niet. De tussenkomst van de wetgever kan *in casu* immers toegestaan worden in de mate waarin het gaat om het toekennen van rechten aan derden en eveneens om de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens van die derden. Het staat dus wel degelijk aan de wetgever om, binnen de hierboven beschreven perken te bepalen op welke wijze de leden van de gemengde commissies aangesteld worden.

Het voorontwerp regelt bovendien niet het aantal leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers dat een gemengde commissie telt, noch de wijze waarop deze leden worden aangesteld. Die aangelegenheden worden terecht overgelaten aan het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. De definitie van het “Kamerreglement” dient in een bepaling onder 3° ondergebracht te worden.

²⁷ Zie in die zin advies 68.041/AG van 29 december 2020 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest ‘institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyen’.

Artikel 3

9.1. Letterlijk genomen lijkt artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp, uit te sluiten dat het onderwerp waarover de gemengde commissies zich buigen betrekking kan hebben op welke wijziging dan ook van titel II van de Grondwet, zoals het thans van kracht is. Rekening houdend met hetgeen te kennen gegeven wordt in de memorie van toelichting wat betreft de mogelijke doelstellingen van de oprichting van die commissies,²⁸ vraagt de afdeling Wetgeving zich af of een dergelijke uitsluiting wel in overeenstemming is met de bedoeling van de steller van het voorontwerp.

Het verdient aanbeveling om de tekst van artikel 3 te verduidelijken of op zijn minst om de bespreking ervan aldus aan te vullen dat elke dubbelzinnigheid in dat verband weggenomen wordt.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 14, tweede lid, van het voorontwerp.

9.2. De afdeling Wetgeving vraagt zich af waarom bij de internationale instrumenten die het dwingend kader vaststellen op basis waarvan de onderwerpen van de discussies binnen de gemengde commissies afgebakend moeten worden, niet alle door België geratificeerde internationale instrumenten ter bescherming van de mensenrechten vermeld worden,²⁹ maar slechts twee ervan, namelijk het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De reden waarom slechts die beide instrumenten vermeld worden, gesteld dat die reden overeenstemt met de bedoeling van de steller, zou toegelicht moeten worden in de bespreking van het artikel, gelet inzonderheid op de aanzienlijke overlappingsen tussen die onderscheiden instrumenten.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 14, tweede lid, van het voorontwerp.

Artikel 4

10. Met toepassing van artikel 4, § 3, houdt de gemengde commissie op te bestaan met name wanneer de verkiezingsuitgaven van politieke partijen, lijsten en kandidaten aan een gereguleerde controle onderworpen worden.

Naar aanleiding van de vraag om dat geval nader toe te lichten, heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“De zinsnede ‘of op het moment dat de verkiezingsuitgaven van politieke partijen, lijsten en kandidaten aan een gereguleerde controle worden onderworpen’ heeft

²⁸ De gemengde commissies en de burgerpanels worden immers voorgesteld als uitlopers van onder andere de raadpleging door het onlineplatform “een land voor de toekomst” dat de burgers onder andere uitnodigde om voorstellen te formuleren inzake de bescherming van de grondrechten.

²⁹ Zie bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het Europees Sociaal Handvest (waarop artikel 23 van de Grondwet steunt), het Verdrag inzake de rechten van het kind (waarop artikel 22bis van de Grondwet steunt) en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (waarop artikel 22ter van de Grondwet steunt).

concreet betrekking op de periode waarin de verkiezingsuitgaven beperkt zijn en gecontroleerd worden, in aanloop van de verkiezingen.

In dit verband kan worden verwezen naar de Wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen.”

Ter wille van de rechtszekerheid dient artikel 4, § 3, van het voorontwerp aldus aangevuld te worden dat daarin meer bepaald verwezen wordt naar de controle bedoeld in artikel 4, § 1, van de wet van 4 juli 1989 ‘betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen’.

Artikel 5

11.1. Op de vraag waarom de leden van een gemengde commissie en de leden van een burgerpanel met toepassing van artikel 16 van het voorontwerp de Belgische nationaliteit moeten hebben, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Aangezien dit wetsontwerp betrekking heeft op de loting van burgers voor gemengde commissies of burgerpanels op initiatief van de Kamer van volksvertegenwoordigers, werd geopteerd om de voorwaarden voor deelname voor de burgers gelijk te stellen aan de voorwaarden voor het actief en passief stemrecht voor de Kamer van volksvertegenwoordigers. Om die reden werd de voorwaarde met betrekking tot het hebben van de Belgische nationaliteit opgenomen.”

Men zou er goed aan doen in de memorie van toelichting uitleg op te nemen teneinde aan te tonen dat het verschil in behandeling dat door de nationaliteitsvoorwaarde ontstaat, verantwoord is in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.³⁰ Er dient immers opgemerkt te worden dat het recht om deel uit te maken van een gemengde commissie of van een burgerpanel, gelet op de beperkte prerogatieven die door het voorontwerp aan die commissies en panels toegekend worden (zie hoger, opmerkingen 4.3 en 6.1), niet beschouwd kan worden als een “politiek recht” dat op grond van artikel 8, tweede lid, van de Grondwet voorbehouden moet blijven aan Belgen.³¹

11.2. Bij artikel 5, § 1, 4°, d) en e), worden respectievelijk de volgende personen uitgesloten van deelname aan gemengde commissies: “de kabinetschefs, de adjunct-kabinetschefs en de hoofden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering, met inbegrip van de

³⁰ Er wordt aan herinnerd dat volgens het Grondwettelijk Hof alleen “zeer sterke overwegingen” een verschil in behandeling op grond van nationaliteit kunnen verantwoorden (GwH nr. 189/2021, 23 december 2021, B.7.2.)

³¹ Vergelijk met het recht om deel te nemen aan een volksraadpleging of het recht om een volksraadpleging te initiëren, zoals bedoeld in de adviezen 56.969/AG/2, 56.970/AG/2 en 56.988/AG/2 van 10 maart 2015 over een voorstel van bijzonder decreet ‘visant à instituer la consultation populaire régionale’, over een voorstel van bijzonder decreet ‘mettant en oeuvre l’article 39bis de la Constitution en vue d’instituer la consultation populaire au niveau régional’ en over een voorstel van decreet ‘introduisant l’usage de la consultation populaire à l’échelon régional’, (Parl.St. W.Parl. 2014-15, nr. 83/2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/56969>), alsook in advies 68.042/AG van 29 december 2020 over een voorontwerp van bijzonder decreet ‘modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire’ (Parl.St. W.Parl. 2019-20, nr. 222/2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68042>).

regeringscommissarissen en van de ministeriële kabinetten van de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen, met inbegrip van de regering en de staatssecretarissen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest” en de “met het uitbrengen van adviezen inzake beleid, politieke strategie en communicatie belaste medewerkers van de beleidsorganen van de leden van de federale regering en van de kabinetten van de leden van de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen”.

Naar aanleiding van een vraag omtrent de betekenis van het begrip “beleidsorganen van de leden van de federale regering” heeft de gemachtigde de volgende uitleg gegeven:

“Volgens het KB (dd 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest) werd het ‘kabinet’, zoals het geheel van naaste medewerkers van een regeringslid vroeger werd genoemd, vervangen door een secretariaat en cellen die samen de beleidsorganen van het regeringslid vormen. Met ‘les chefs des organes de gestion des membres du gouvernement fédéral’ of ‘de hoofden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering’ vatten we die personen die hun functie van kabinetschef reeds hebben aangepast aan de nieuwe benaming. We zullen dit punt d) aanpassen aan de nieuwe terminologie.”

Wat het begrip “beleidsorganen van de leden van de (...) regering” betreft, heeft zij het volgende uitgelegd:

“Volgens het KB (dd 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest) werd het ‘kabinet’, zoals het geheel van naaste medewerkers van een regeringslid vroeger werd genoemd, vervangen door een secretariaat en cellen die samen de beleidsorganen van het regeringslid vormen.

Met deze bewoordingen worden eveneens de kabinetten geïnviseerd die reeds de nieuwe benaming van beleidsorgaan hanteren. We zullen dit punt e) aanpassen aan de nieuwe terminologie.”

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat in artikel 5, § 1, 4°, d) en e), van het voorontwerp een eenvormige terminologie gebruikt wordt.

11.3. De steller van het voorontwerp dient na te gaan of in paragraaf 1, 4°, f), niet eveneens verwezen moet worden naar de hoge ambtenaar aangewezen door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, die met toepassing van artikel 4, § 2^{quater}, 1°, van de wet van 26 juli 1971 ‘houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten’, en van artikel 48, tweede en derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, ertoe gebracht kan worden de bevoegdheden uit te oefenen die in specifieke wetten aan de provinciegouverneur toegekend zijn.

11.4. De gemachtigde is het ermee eens dat in paragraaf 1, 4°, g), de woorden “van de bestendige deputaties” vervangen moeten worden door de woorden “van de deputaties en de provinciecolleges”.

11.5. In paragraaf 1, 5°, is er sprake van een “belangenconflict”, wat geen intrinsiek duidelijk begrip is, hetgeen kan leiden tot problemen in het licht van de artikelen 10 en 11 van de

Grondwet.³² In de bespreking van het artikel zouden op zijn minst voorbeelden gegeven moeten worden om de draagwijdte van dat vereiste beter te begrijpen.

Artikel 6

12. In artikel 6 van het voorontwerp wordt de door de diensten van het Rijksregister uit te voeren eerste loting van burgers geregeld met het oog op de samenstelling van de gemengde commissies. In het tweede lid van dat artikel wordt bepaald dat voor elke provincie en voor het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad het honderdvoud van het aantal aan te wijzen burgers wordt geloot. Luidens het derde lid is de verdeling van *de gelote burgers* tussen de provincies en het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad vastgelegd overeenkomstig artikel 4, § 2, van de aan te nemen wet.

Het is evenwel raadzaam om eerst de verdeling tussen de provincies en het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad te regelen, en vervolgens het aantal per provincie en het arrondissement Brussel-Hoofdstad te loten burgers te bepalen. In het licht hiervan moeten het tweede en het derde lid worden omgewisseld. Bovendien kan in het derde lid, dat het tweede lid wordt, beter gewag worden gemaakt van “de te loten burgers”, in plaats van de *gelote burgers*, vermits die op het ogenblik dat die bepaling wordt toegepast nog niet zijn aangewezen.³³

Artikel 8

13. In paragraaf 2, 8°, dienen de woorden “het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” vervangen te worden door de woorden “het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad”.³⁴

Artikel 9

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

14.2. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de Nederlandse en de Franse tekst van die bepaling niet volledig met elkaar sporen. Zo wordt in de Nederlandse tekst bepaald dat de griffie voor de steekproeftrekking een methode gebruikt middels dewelke de diversiteit van de gemengde commissie is gewaarborgd, terwijl in de Franse tekst wordt bepaald dat de griffie “utilise une méthode d'échantillonnage permettant de déterminer, au préalable, des critères assurant une sélection garantissant la diversité de la commission mixte”.

³² Zie in die zin advies 68.041/AG van 29 december 2020, punt 33.

³³ Zie artikel 4, § 2, derde en vierde lid, van het voorontwerp, waar eveneens gewag gemaakt wordt van “het aantal te loten burgers”.

³⁴ Zie de artikelen 4, § 2, en 6, tweede lid, van het voorontwerp.

14.3. Belangrijker nog is de vaststelling dat aldus aan de griffie van de Kamer van volksvertegenwoordigers de bevoegdheid wordt verleend om de methode of de criteria te bepalen aan de hand waarvan de diversiteit van de gemengde commissie³⁵ wordt gewaarborgd.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds herhaalde malen opgemerkt dat de toekenning van een regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar of een administratie, zoals hier het geval is, enkel kan worden aanvaard wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben.³⁶ Ofschoon die adviespraktijk betrekking had op ambtenaren van de uitvoerende macht, geldt ze evenzeer voor de diensten van een wetgevende vergadering, zoals die van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

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

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

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

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

14.5. In het derde lid van de Franse tekst dienen de woorden “la région linguistique germanophone” vervangen te worden door de woorden “région de langue allemande”.³⁷

³⁵ Bedoeld wordt de diversiteit van de gelote burgers die lid zijn van de gemengde commissie. Die criteria zijn immers niet van toepassing op de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers die deel uitmaken van de gemengde commissie.

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

³⁷ In de Nederlandse tekst moet gewag worden gemaakt van het Duitse taalgebied.

Artikel 12

15. Het tweede lid luidt als volgt:

“Indien een persoon vóór aanvang van de eerste vergadering van de gemengde commissie afziet van de deelname of niet langer voldoet aan één van de voorwaarden bedoeld in artikel 5, § 1, wordt die persoon vervangen door een persoon uit de groep van plaatsvervangers, die voldoet aan hetzelfde profiel volgens de criteria bepaald in artikel 8, § 2.”

Naar aanleiding van een vraag betreffende de vervangingsprocedure heeft de gemachtigde van de minister het volgende gepreciseerd:

“Een persoon die niet langer wenst deel te nemen, zal vervangen worden door een persoon uit de groep van plaatsvervangers, die voldoet aan hetzelfde profiel volgens de criteria bepaald in artikel 8, § 2. Als er meerdere plaatsvervangers aan hetzelfde profiel voldoen volgens de criteria bepaald in artikel 8, §2, kan er inderdaad een loting plaatsvinden tussen die kandidaten.”

Het verdient aanbeveling die preciseringen in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 17

16. Naar aanleiding van een vraag over de datum van inwerkingtreding van de ontworpen wet heeft de gemachtigde van de minister het volgende te kennen gegeven:

“Dit artikel zal worden geschrapt; de wet zal derhalve in werking treden 10 dagen na de publicatie in het Belgisch Staatsblad.”

Artikel 17 moet bijgevolg vervallen.

Slotopmerking

17. Het voorontwerp moet nog aan een grondig taalkundig nazicht worden onderworpen. Zo wordt doorheen het voorontwerp niet systematisch dezelfde terminologie gebruikt en moet de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst nog worden herbekeken. Naast hetgeen in opmerking 14.2 is opgemerkt, kan bij wijze van voorbeeld op het volgende worden gewezen:

- in de Nederlandse tekst van het opschrift schrijve men “Kamer van volksvertegenwoordigers” (in plaats van “Kamer”);

- het begrip “geslacht”, dat op eenvormige wijze gebezigd wordt in de Nederlandse versie van de tekst, stemt in de Franse tekst nu eens overeen met het woord “sexe” (zie artikel 8, § 2, 2°), en dan weer met het begrip “genre” (zie artikel 9, tweede lid);

- in de Nederlandse tekst wordt op eenvormige wijze verwezen naar de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, terwijl in de Franse tekst dan eens het begrip “les membres de la Chambre des représentants” (zie artikel 3, eerste lid) wordt gebruikt en dan weer eens het begrip “députés” (zie artikel 4, § 1, 1°);

- met het begrip “opleidingsniveau”, dat op eenvormige wijze gebezigd wordt in de Nederlandse tekst van het ontwerp, stemt in de Franse tekst dan eens het woord “niveau d’instruction” overeen (zie artikel 8, § 2, 5°), dan weer het begrip “niveau de formation” (zie artikel 9, tweede lid).

*

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

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objectif « de prévoir le fondement légal nécessaire en vue de permettre l'organisation de ce processus de démocratie participative par la Chambre requérant le tirage au sort de citoyens afin de compose[r] des commission[s] mixtes composées de députés et de citoyens, et de panels citoyens », constituées de citoyens tirés au sort.

Tant les commissions mixtes que les panels citoyens ont pour mission de formuler des recommandations sur une problématique spécifique (articles 3, alinéa 1^{er}, et 14, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet). L'avant-projet détermine les conditions auxquelles les sujets examinés au sein des commissions mixtes et des panels citoyens doivent répondre (article 3, alinéa 2, et article 14, alinéa 2) et règle la composition des commissions mixtes (article 4) et des panels citoyens (article 15).

En outre, il fixe les conditions que les citoyens doivent remplir pour pouvoir siéger en commission mixte (article 5) et détermine les modalités du tirage au sort des citoyens qui font (peuvent faire) partie des commissions mixtes (articles 6 à 11). La participation à une commission mixte se fait toujours sur une base volontaire (article 12). Après la constitution des commissions mixtes, les informations relatives aux citoyens sont détruites (article 13). Ces dispositions sont rendues applicables au tirage au sort des citoyens pour un panel citoyen (article 16).

FORMALITÉS

3.1. Même si, depuis la modification des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' par la loi du 2 avril 2003, le non-accomplissement des formalités ne peut plus conduire à l'irrecevabilité des demandes d'avis, il n'en reste pas moins qu'en principe la section de législation ne peut être consultée qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative de l'avant-projet concerné et après que l'organe compétent pour l'établissement de l'avant-projet a eu la possibilité de l'adapter éventuellement à la lumière des éléments recueillis lors de l'accomplissement des formalités. Il serait ainsi évité que le Conseil d'État donne son avis sur un projet de texte non définitif et il serait garanti que l'avis soit rendu sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause ².

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Avis 41.417/AG à 41.420/AG donné le 6 octobre 2006 sur des avant-projets devenus respectivement la loi du 10 mai 2007 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' et la loi du 10 mai 2007 'adaptant le Code

3.2. Cette observation s'applique *a fortiori* pour l'avis de l'Autorité de protection des données lorsqu'il s'agit de projets qui, comme l'avant-projet à l'examen, concernent par excellence le traitement de données à caractère personnel, l'obligation consultative ayant précisément pour objectif de vérifier si le régime en projet est bien conforme aux exigences juridiques imposées en matière de traitement de données à caractère personnel ³.

Ainsi que l'a confirmé la déléguée du Ministre, l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé en même temps que celui du Conseil d'État, si bien que celui-ci ne peut prendre en compte celui-là lors de l'examen de l'avant-projet de loi.

Or l'avant-projet de loi a pour objet d'organiser la collecte et le traitement de données à caractère personnel de citoyens pour la composition de commissions mixtes et de panels citoyens à la Chambre des représentants.

La prise en compte du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' est donc au cœur de l'examen de cet avant-projet.

La méthode consistant à saisir simultanément la section de législation du Conseil d'État et l'Autorité de protection des données est donc, surtout en l'espèce, particulièrement critiquable ⁴.

En tout état de cause, si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. LA PORTEE DE L'ARTICLE 33 DE LA CONSTITUTION

4.1. L'article 33 de la Constitution dispose :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie' (Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n° 51-2720/001, p. 126, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/41417>).

³ Avis 69.369/1 donné le 4 juin 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 27 janvier 2022 'modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants' (Doc. parl., Parl.Br., 2020-2021, n° B-87/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69369.pdf>).

⁴ Voir, en ce sens, not. l'avis 71.258/2 donné le 4 mai 2022 sur un avant-projet devenu le projet de loi 'visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et arrêts', observation préalable n° 2 (Doc. parl., Chambre, 2021-2022, n° 55-2754/1, p. 69 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/71258.pdf>).

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

4.2. Dans son avis n° 68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne ‘institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyen’, la section de législation a observé ce qui suit :

« 20. Initialement et pendant plus de 150 ans, la ‘manière’, au sens de l’article 33, alinéa 2, de la Constitution, de concourir, pour la généralité des citoyens, à l’exercice des ‘pouvoirs’ fut limitée à la seule voie de l’élection.

Ainsi, en 1985, le Conseil d’État, dans un avis rendu en assemblée générale, a observé à propos des citoyens que

‘[l]eur participation à l’exercice de la puissance publique est strictement limitée’⁵.

En 2002, le Conseil d’État, toujours dans un avis rendu en assemblée générale, a également noté que

‘(traduction libre) Dans le régime constitutionnel actuel, la participation de la population à l’élaboration des lois, décrets et ordonnances est limitée: le corps électoral désigne, conformément aux dispositions de la législation électorale, ses représentants aux assemblées parlementaires. Les citoyens ont en outre le droit d’adresser des pétitions aux autorités publiques (article 28 de la Constitution) et d’user d’un certain nombre de libertés et de droits fondamentaux, comme la liberté d’expression, la liberté de la presse, la liberté de s’assembler et la liberté de s’associer, en vue de développer une activité politique’⁶.

21. Pour faire bénéficier les citoyens d’une nouvelle ‘manière’ au travers de laquelle ils peuvent prendre part à l’exercice de ‘pouvoirs’, une révision constitutionnelle est chaque fois nécessaire selon les procédures prévues par l’article 195 de la Constitution.

22. Ainsi, dans l’avis de 1985 précité, le Conseil d’État a estimé que, pour l’introduction d’un référendum en matière législative, ‘une révision de la Constitution serait indispensable’.

De même, et à propos de l’introduction d’une consultation populaire régionale, le Conseil d’État, dans l’avis précité de 2002, a relevé qu’une révision préalable de la Constitution était nécessaire⁷. Cette manière de voir a dans la suite été partagée par le constituant lui-même puisque celui-ci a procédé en 2014 à une révision constitutionnelle pour y introduire un article 39bis autorisant à certaines conditions la tenue de consultations populaires au niveau régional⁸. De la sorte, il a, dans le respect de l’article 195 de la

⁵ Note de bas de page n° 37 de l’avis cité : Avis n°s 15.853-15.854-15.969-15.970-15.971/AG donné le 15 mai 1985 sur une proposition de loi ‘instituant une consultation populaire au sujet des missiles de croisière’, sur une proposition de loi ‘visant à institutionnaliser le référendum d’initiative populaire’, sur une proposition de loi ‘érigeant la consultation populaire en institution’, sur une proposition de loi ‘organisant les consultations de la population ou référendums’, et sur une proposition de loi ‘instituant la consultation populaire’ (voir, notamment, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1983-1984, n° 783/2, p. 6).

⁶ Note de bas de page n° 38 de l’avis cité : Avis n°s 33.789/AG et 33.791/AG donnés le 30 octobre 2002 sur une proposition de décret de la Région flamande ‘portant instauration d’une consultation populaire flamande’ (*Doc. parl.*, Parl. Fl., 2001-2002, n° 1176/1) et sur une proposition de décret de la Région flamande ‘portant instauration d’une consultation populaire partielle dans le cadre de la procédure d’enquête’ (*Doc. parl.*, Parl. Fl., 2001-2002, n° 1131/1).

⁷ Note de bas de page n° 39 de l’avis cité : Ibidem.

⁸ Note de bas de page n° 40 de l’avis cité : Révision constitutionnelle du 6 janvier 2014 insérant un article 39bis dans la Constitution, Moniteur belge, 31 janvier 2014, 1ère édition.

Constitution et conformément à l'article 33, alinéa 2, de celle-ci, créé une nouvelle 'manière' pour les citoyens de participer à l'exercice de 'pouvoirs'.

Toujours dans la même ligne, le Conseil d'État, de nouveau en assemblée générale, a estimé en 2004 que l'introduction d'une consultation populaire au niveau fédéral 'nécessite préalablement une révision de la Constitution' ⁹.

23. À cette ligne, une nuance fut cependant apportée : ainsi, le Conseil d'État a admis, dès son avis rendu en assemblée générale précité de 1985, que l'instauration de consultations populaires au niveau local (communal et provincial) puisse se faire sans une révision préalable de la Constitution, ne voyant pas dans ces procédés, en tout cas dans certaines conditions strictement formulées, une 'manière' d'exercer des 'pouvoirs' au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution ¹⁰. Cette analyse a été réitérée dans des avis ultérieurs, notamment en 1995 ¹¹ et 1996 ¹². Cela étant, le constituant a malgré tout jugé préférable de formellement consacrer l'admissibilité de telles consultations populaires et a révisé la Constitution en ce sens en 1999 ¹³.

24. Pour ce qui concerne les 'instances relatives au dialogue citoyen', il ressort de ce qui précède que leur mise en place sans révision constitutionnelle préalable n'est admissible que si ces instances ne doivent pas être tenues pour une nouvelle 'manière', au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, d'exercer des 'pouvoirs'.

25. Comme il a pu être exposé plus haut (supra, n° 16), ni l'assemblée citoyenne, ni le conseil citoyen ne disposent d'un véritable pouvoir de décision ; ces instances peuvent en effet simplement émettre des recommandations ¹⁴. Par ailleurs, aucune disposition de la

⁹ Note de bas de page n° 41 de l'avis cité : Avis n° 37.804/AG donné le 23 novembre 2004 sur une proposition de loi 'portant obligation d'une consultation populaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe' et sur des amendements à cette proposition, *Doc. parl.*, Chambre, n° 51-0281/004, p. 10.

¹⁰ Note de bas de page n° 42 de l'avis cité : Avis n° 15.853/AG, op. cit., p. 21.

¹¹ Note de bas de page n° 43 de l'avis cité : Avis n° 24.156/2 donné le 24 février 1995 sur un projet de loi 'portant instauration de consultation populaire communale', *Doc. parl.*, Chambre, 1994-1995, n° 1784 (observation générale 1).

¹² Note de bas de page n° 44 de l'avis cité : Avis n° 25.156/2 donné le 15 juillet 1996 sur une proposition de loi 'modifiant la loi provinciale', *Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-236/8, pages 27-28 (examen du Titre XV).

¹³ Note de bas de page n° 45 de l'avis cité : Révision de la Constitution du 12 mars 1999 modifiant l'article 41 de la Constitution, *Moniteur belge*, 9 avril, 2^e édition.

¹⁴ Note de bas de page n° 46 de l'avis cité : Comparer avec l'avis n° 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi du 6 janvier 2014 'portant création d'une Commission fédérale de déontologie' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2245/1) qui, bien que trouvant son fondement légal dans l'article 60 de la Constitution, n'en comporte pas moins un raisonnement similaire à celui présentement développé : « La proposition à l'examen soulève une première question qui est celle de sa conformité à l'article 60 de la Constitution selon lequel 'Chaque chambre détermine par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions'. En effet, comme le Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, notamment dans son avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 25 avril 2007 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif', 'cette disposition vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée tant vis-à-vis de l'autre que du pouvoir exécutif. Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les chambres exercent leurs attributions [Note de bas de page 2 de l'avis cité : Note de bas de page 2 de l'avis cité : Voir notamment les avis 18.502/2, donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (*Doc. parl.*, Chambre, session extraordinaire 1988, n° 162/2-1988), 25.413/2, donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (*Doc. parl.*, Sénat, session 1996-1997, n° 390/2), 26.054/4, donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes (*Doc. parl.*, Chambre, session 1995-1996, n° 618/3), 33.638/3, donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé (*Doc. parl.*, Chambre,

proposition de décret ne crée une obligation à destination du Parlement wallon de prendre en considération les recommandations faites par l'assemblée citoyenne : selon la proposition de décret, le Parlement n'est pas tenu d'en débattre¹⁵. Cette circonstance est importante dans l'appréciation du dispositif décréte au regard de sa conformité à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution. Enfin, la participation des citoyens aux deux instances est entièrement basée sur le volontariat (supra, n° 3).

26. Au vu de ces éléments, le Conseil d'État estime que les 'instances relatives au dialogue citoyen' que la proposition de décret entend créer ne constituent pas une nouvelle 'manière', au sens de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, d'exercer des 'pouvoirs' ; la proposition de décret peut, partant, être adoptée sans une révision préalable de la Constitution »¹⁶.

4.3. Le même raisonnement peut être suivi en l'espèce.

En effet, ni les commissions mixtes ni les panels citoyens ne disposent d'un véritable pouvoir de décision ; ces instances peuvent en effet simplement « formuler des recommandations »¹⁷. Par ailleurs, aucune disposition du projet ne crée d'obligation à l'égard de la Chambre des représentants de prendre en considération les recommandations faites par les commissions mixtes et les panels citoyens ; elle n'est donc pas tenue d'en débattre. Enfin, l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet dispose que la Chambre des représentants *peut* de sa propre initiative, sur un sujet déterminé, constituer une commission mixte : il ne s'agit dès lors que d'une possibilité, pas d'une obligation. Par ailleurs, il découle de l'article 4, § 3, de l'avant-projet que la

session 2002-2003, DOC 50-2141/001). Plus généralement, voir J. VELAERS, op. cit., pp. 250-251, 297-299, 519 20 ; J. VELU, *Droit public*, T I, Le statut des gouvernants, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525.] ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée. [...] » [Note de bas de page 3 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-648/2, p. 2.]. La réponse à cette question paraît positive compte tenu des compétences limitées confiées à la Commission. En effet, il résulte clairement des développements de la proposition et du commentaire des articles, que la Commission élabore un projet de Code de déontologie qui ne trouvera à s'appliquer aux membres de la Chambre et du Sénat que si et dans la mesure où il est repris dans leur règlement respectif. Chaque assemblée reste donc souveraine et n'est aucunement liée par le projet qu'elle peut compléter, modifier ou rejeter à son gré. Le projet de code apparaît de la sorte comme seulement une source privilégiée d'inspiration pour chacune des deux assemblées, et rien que cela. C'est sans doute en ce sens qu'il faut entendre l'article 5 de la proposition dont la rédaction apparaît comme particulièrement malheureuse. Quant à l'autre compétence de la Commission qui consiste à donner des avis sur des questions individuelles ou générales de déontologie, il s'agit d'une compétence purement consultative, les avis n'ont aucune force juridique contraignante à l'égard de quiconque ; ils sont destinés à éclairer le demandeur d'avis et 'peuvent' (et non doivent) servir à compléter ou à amender le code de déontologie adopté souverainement par chacune des deux assemblées. Par contre, la proposition examinée violerait l'article 60 de la Constitution si elle devait être comprise comme limitant de quelque manière que ce soit le pouvoir de chacune des deux chambres d'arrêter en toute liberté ses propres règles de déontologie dans son règlement ».

¹⁵ Note de bas de page n° 47 de l'avis cité : Il est exact que la proposition de décret 'de modification du règlement du parlement de Wallonie' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 223/1) prévoit de mettre en place une telle obligation au niveau du règlement du Parlement (art. 6 proposé) mais, à la différence d'une obligation décréte, une obligation à l'attention du Parlement consacré dans un règlement parlementaire s'analyse en définitive en un ordre que l'assemblée parlementaire s'adresse à elle-même et dont elle demeure maître.

¹⁶ Avis n° 68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68041.pdf>.

¹⁷ Voir les articles 3, alinéa 1^{er}, et 14, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet. Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a par ailleurs confirmé ce qui suit :

« In dat verband kan in het bijzonder verwezen worden naar het artikel 3 en het artikel 14 van het voorontwerp van wet die bepalen dat de doelstelling van het burgerpanel of de gemengde commissie is om aanbevelingen te formuleren over een specifieke problematiek. Aanbevelingen zijn per definitie juridisch niet bindend ».

Chambre détermine les cas dans lesquels, outre ceux mentionnés dans ce paragraphe, les commissions mixtes cessent d'exister.

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

2. QUANT A LA DELIMITATION DES CHAMPS D'APPLICATION RESPECTIFS DE LA LOI ET DU REGLEMENT DE LA CHAMBRE

5.1. L'avant-projet de loi à l'examen soulève la question de sa conformité à l'article 60 de la Constitution, selon lequel

« [c]haque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ».

5.2. L'Assemblée générale de la section de législation a récemment rappelé ce qui suit, sur cette question, dans son avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 :

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

Cette disposition traduit la volonté du Constituant, qui a entendu assurer 'à chacune des Chambres législatives, une totale indépendance pour l'organisation de son fonctionnement, sous la seule réserve des limites fixées par la Constitution même'¹⁸. Elle garantit l'indépendance de chaque assemblée, non seulement vis-à-vis de l'autre, mais également à l'égard du pouvoir exécutif¹⁹.

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les chambres exercent leurs attribution²⁰ ou prennent leurs décisions. De la même

¹⁸ Note de bas de page n° 146 de l'avis cité : Avis C.E. n° 17.060/9 donné le 29 janvier 1986 sur une proposition de loi 'régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat', 11. Voir également avis C.E. n° 67.142/AV donné le 25 mars 2020, précité, note 14.

¹⁹ Note de bas de page n° 147 de l'avis cité : Avis C.E. n° 58.324/2 donné le 16 novembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon et le décret du 5 mars 2008 'portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le code wallon du Logement et de l'Habitat durable', Doc. parl., Parl. wall., 2015-2016, n° 343/1 (annexe 2 – obs. générale 2, p. 39). Voir également avis C.E. n° 68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen', observation 15 (Doc. parl., Parl. Wall., 2019-2020, n° 221/002).

²⁰ Note de bas de page n° 148 de l'avis cité : Voir notamment avis C.E. n° 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 'organique du contrôle des services de police et de renseignements', Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 162/2-1988 ; avis C.E. n° 25.413/2 donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements', Doc. Parl., Sénat, 1996-1997, n° 390/2 ; avis C.E. n° 26.054/4 donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes', Doc. Parl., Chambre, 1995-1996, n° 618/3 ; avis C.E. n° 33.638/3 donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé', Doc. Parl., Chambre, 2002-2003, n° 50-2141/001.

manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée ²¹.

Il est vrai que, dans certaines circonstances, l'intervention du législateur est encore admise. Tel est notamment le cas, d'une part, lorsque sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi et, d'autre part, lorsque le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme pour la Chambre des représentants et pour le Sénat, que seule la loi est en mesure d'apporter ²² » ²³.

En ce qui concerne la première possibilité d'intervention législative, mentionnée ci-dessus, l'Assemblée générale a précisé ce qui suit :

« Il est admis que l'autonomie interne des assemblées législatives garantie par l'article 60 de la Constitution ne s'applique pas à des réglementations qui ne concernent pas uniquement le fonctionnement interne de l'assemblée, mais qui ont aussi des effets externes, ce qui serait le cas lorsque ces règles impliquent des obligations pour des tiers et ont un impact sur leurs droits (voir avis C.E. 26.693/1/V, 26.694/1/V et 26.695/1/V du 21 août 1997 sur une proposition devenue le décret du 14 juillet 1998 'tot wijziging van artikel 41 van de de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen', *Doc. parl.*, Parl. fl., 1996-97, n° 497/2, p. 11). Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée (avis C.E. 40.390/2 du 5 juillet 2006 sur un projet devenu la loi du 25 avril 2007 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif', *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-648/2, p. 3; voir aussi : avis C.E. 31.049/3 du 13 mars 2001 sur une proposition de décret 'houdende controle op grote projecten' *Doc. parl.*, Parl. fl., 2000-01, n° 493/2, p. 8; avis C.E. 55.992/3 du 8 mai 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant wat betreft de selectieprocedure en andere bepalingen', observation 7.2 ; avis C.E. 65.074/1 du 12 février 2019 sur une proposition devenue le décret du 22 mars 2019 'houdende een kader voor grote projecten en programma's', observation 4.1, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-19, n° 1768/4, p. 7) » ²⁴.

5.3. En l'espèce, l'avant-projet a pour objet, comme son intitulé l'indique, de déterminer les principes du tirage au sort des citoyens pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants.

²¹ Note de bas de page n° 149 de l'avis cité : Avis C.E. n° 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition devenue la loi du 25 avril 2007 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif', *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-648/2, 2.

²² Note de bas de page n° 150 de l'avis cité : Voir notamment avis C.E. n° 12.260/1/A donné le 4 juin 1975 précité sur un avant-projet de loi 'régulant la responsabilité juridique des Ministres', p. 46 ; avis C.E. n° 17.060/9 donné le 29 janvier 1986 sur une proposition de loi 'régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat', p. 12.

²³ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-1951/001, pp. 107 et 108, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>).

²⁴ Avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)', note infrapaginale n° 14.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a précisé que l'objectif de l'avant-projet est de régler uniquement ce qui – conformément à l'article 60 de la Constitution – doit l'être par le législateur afin de permettre à la Chambre des représentants, si elle le souhaite, de créer des commissions mixtes et des panels citoyens. Elle a déclaré à ce sujet :

« Het voorliggend voorontwerp van wet regelt met andere woorden enkel de beginselen voor de loting van burgers voor de gemengde commissies en burgerpanels op initiatief van de Kamer, alsook een aantal rechten en verplichtingen van burgers (die extern zijn aan de Kamer).

De aanhef van art. 3 bevestigt dit ook: 'De Kamer van volksvertegenwoordigers kan op eigen initiatief, voor een bepaald onderwerp, een gemengde commissie samenstellen, ...' (*idem* voor art. 14) ».

5.4. Il convient dès lors d'examiner la conformité à l'article 60 de la Constitution des dispositions relatives (i) aux « panels citoyens » et (ii) aux « commissions mixtes ».

(i) *S'agissant des « panels citoyens »*

6.1. Aucune disposition de l'avant-projet à l'examen ne règle la manière dont la Chambre des représentants exerce ses prérogatives législatives. Spécialement, on relève que l'avant-projet à l'examen ne contraint pas la Chambre des représentants à délibérer ou à voter sur les recommandations formulées par les panels citoyens.

La déléguée a renvoyé à cet égard aux articles 3 et 14 de l'avant-projet de loi, qui disposent que l'objectif du panel citoyen ou de la commission mixte est de formuler des recommandations sur une problématique spécifique, et a déclaré :

« Aanbevelingen zijn per definitie juridisch niet bindend. »

6.2. En outre, les « panels citoyens » ne sont pas composés de membres de la Chambre des représentants mais exclusivement de citoyens tirés au sort.

L'avant-projet à l'examen a ainsi pour destinataires des personnes qui sont extérieures à la Chambre des représentants ou à son administration, et leur confère des droits subjectifs. C'est ainsi que l'avant-projet reconnaît le droit à chaque citoyen qui remplit les conditions visées à l'article 5, § 1^{er}, de l'avant-projet d'entrer en ligne de compte pour siéger dans un panel citoyen. À l'inverse, en déterminant les conditions pour pouvoir participer à un panel citoyen, l'avant-projet de loi à l'examen a pour conséquence de priver certains citoyens de la possibilité de prendre part aux travaux de ce panel.

6.3. Il peut donc être admis que l'autonomie interne des assemblées législatives garantie par l'article 60 de la Constitution ne s'applique pas à l'avant-projet à l'examen²⁵.

²⁵ Voir également dans le même sens, les avis n° 48.754/AG et 48.755/AG donnés le 15 décembre 2010 sur les avant-projets de décret portant assentiment à un accord de coopération portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, obs. n° 8.2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/48754.pdf>.

Il en va d'autant plus ainsi que l'avant-projet a également traité le traitement de données à caractère personnel de tiers pour l'organisation du tirage au sort, dont les éléments essentiels doivent être fixés par le législateur conformément au principe de légalité découlant de l'article 22 de la Constitution ²⁶.

Au vu de ce qui précède, ainsi que la section de législation l'avait déjà admis s'agissant de « l'assemblée citoyenne » et du « conseil citoyen » dans son avis 68.041/AG précité, il y a lieu de considérer que c'est bien à la loi qu'il revient de déterminer le mode de désignation des membres des panels citoyens.

Pour le surplus, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que, s'il entend conférer d'autres droits subjectifs aux citoyens membres des panels citoyens, à l'instar d'une forme de défraiement ou de rémunération, ces droits devront également être accordés par une norme législative ²⁷.

(ii) *S'agissant des « commissions mixtes »*

7. La seule différence entre les « commissions mixtes » et les « panels citoyens » tient dans leur composition. Si les « panels citoyens » sont exclusivement composés de citoyens tirés au sort, les « commissions mixtes » sont quant à elles composées à la fois de membres de la Chambre des représentants et de citoyens tirés au sort.

Pour le surplus, les « commissions mixtes » exercent les mêmes missions que les « panels citoyens ».

Cette seule différence n'énervé toutefois pas le raisonnement développé ci-dessus. En effet, l'intervention du législateur est admissible en l'espèce dans la mesure où il s'agit de reconnaître des droits à des tiers et qu'il s'agit également de régler le traitement de données à caractère personnel de ceux-ci. C'est donc bien à la loi qu'il revient de déterminer le mode de désignation des membres des commissions mixtes, dans les limites décrites ci-dessus.

En outre, l'avant-projet ne règle pas le nombre de membres de la Chambre des représentants qu'une commission mixte compte, ni la manière dont ces membres sont désignés. Ces matières sont laissées à juste titre au règlement de la Chambre des représentants.

²⁶ Voir not. en ce sens : avis 61.163/AG et 61.164/AG donnés le 18 mai 2017 sur un projet de loi 'modifiant la loi du 2 mars 1954 tendant à prévenir et réprimer les atteintes au libre exercice des pouvoirs souverains établis par la Constitution' et sur les amendements n^{os} 1 et 2 au projet de loi 'modifiant la loi du 2 mars 1954 tendant à prévenir et réprimer les atteintes au libre exercice des pouvoirs souverains établis par la Constitution' (*Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n^o 6-325/3, p. 5, point 4.2, alinéa 3 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61163.pdf>) ; avis 68.980/2 donné le 26 avril 2021 sur une proposition de loi 'relative à la suppression de l'indemnité parlementaire de sortie et concernant le statut des membres de la Chambre des représentants' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n^o 456/2, pp. 3 à 9 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68980.pdf>) ; avis n^o 70.858/2 donné le 14 février 2022 sur une proposition de loi 'instaurant un registre de transparence et un paragraphe sur la transparence' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2021-2022, n^o 55-2394/002 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70858.pdf>).

²⁷ Voir, en ce sens, l'avis n^o 68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

8. La définition du « Règlement de la Chambre » figurera dans un 3°.

Article 3

9.1. Interprété littéralement, l'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet, semble exclure que le sujet mis à la discussion des commissions mixtes puisse porter sur une quelconque modification du titre II de la Constitution, tel qu'il est actuellement en vigueur. Compte tenu des indications que comporte l'exposé des motifs quant aux finalités possibles de la mise en place de ces commissions²⁸, la section de législation se demande si pareille exclusion correspond bien à l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Le texte de l'article 3 gagnerait à être clarifié, ou, à tout le moins, à voir son commentaire étoffé pour dissiper toute ambiguïté sur ce point.

La même observation vaut pour l'article 14, alinéa 2, de l'avant-projet.

9.2. La section de législation se demande pourquoi, parmi les instruments internationaux fixant le cadre contraignant à l'aide duquel les sujets de discussion en commission mixte devront être délimités, ne figurent pas tous les instruments internationaux protecteurs des droits humains ratifiés par la Belgique²⁹, mais uniquement deux d'entre eux, à savoir la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pareille sélectivité, à supposer qu'elle corresponde à l'intention de l'auteur, devrait être expliquée par le commentaire de l'article, eu égard notamment aux importants recoupements qui existent entre les différents instruments.

La même observation vaut pour l'article 14, alinéa 2, de l'avant-projet.

Article 4

10. En application de l'article 4, § 3, la commission mixte cesse d'exister notamment lorsque les dépenses électorales des partis politiques, des listes et des candidats font l'objet d'un contrôle réglementé.

Invitée à préciser cette hypothèse, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

²⁸ Les commissions mixtes et panels citoyens sont en effet présentés comme prolongeant, notamment, la consultation réalisée par la plateforme « un pays pour demain », laquelle invitait entre autres les citoyens à formuler des suggestions en matière de protection des droits fondamentaux.

²⁹ Voir par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Charte sociale européenne (qui a inspiré l'article 23 de la Constitution), la Convention relative aux droits de l'enfant (qui a inspiré l'article 22bis de la Constitution) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (qui a inspiré l'article 22ter de la Constitution).

« De zinsnede ‘of op het moment dat de verkiezingsuitgaven van politieke partijen, lijsten en kandidaten aan een gereguleerde controle worden onderworpen’ heeft concreet betrekking op de periode waarin de verkiezingsuitgaven beperkt zijn en gecontroleerd worden, in aanloop van de verkiezingen.

In dit verband kan worden verwezen naar de Wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen. »

Dans un souci de sécurité juridique, l'article 4, § 3, de l'avant-projet sera complété afin de faire plus précisément mention du contrôle visé à l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 juillet 1989 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques'.

Article 5

11.1. Interrogée sur les motifs pour lesquels les membres d'une commission mixte et les membres d'un panel citoyen par application de l'article 16 de l'avant-projet doivent être de nationalité belge, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Aangezien dit wetsontwerp betrekking heeft op de loting van burgers voor gemengde commissies of burgerpanels op initiatief van de Kamer van volksvertegenwoordigers, werd geopteerd om de voorwaarden voor deelname voor de burgers gelijk te stellen aan de voorwaarden voor het actief en passief stemrecht voor de Kamer van volksvertegenwoordigers. Om die reden werd de voorwaarde met betrekking tot het hebben van de Belgische nationaliteit opgenomen ».

Des explications figureront utilement dans l'exposé des motifs, de manière à démontrer que la différence de traitement créée par la condition de nationalité est justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution³⁰. Il convient en effet de noter que le droit de prendre part à une commission mixte ou à un panel citoyen, compte tenu de la nature limitée des prérogatives conférées par l'avant-projet à ces commissions et panels (voir plus haut, observations n^{os} 4.3 et 6.1), ne peut être considéré comme un « droit politique » dont l'article 8, alinéa 2, de la Constitution imposerait qu'il soit réservé aux seuls belges³¹.

11.2. L'article 5, § 1^{er}, 4^o, d) et e), exclut de la participation aux commissions mixtes respectivement les « chefs de cabinet, les chefs de cabinet adjoints et les chefs des organes de

³⁰ Il est rappelé que, selon la Cour constitutionnelle, seule des « considérations très fortes » peuvent justifier des différences de traitement fondées sur la nationalité (C.C., n° 189/2021, 23 décembre 2021, B.7.2).

³¹ Comp. avec le droit de prendre part à une consultation populaire ou le droit d'initier la tenue d'une consultation populaire, tels que visés par les avis 56.969/AG/2, 56.970/AG/2 et 56.988/AG/2 donnés le 10 mars 2015, sur une proposition de décret spécial 'visant à instituer la consultation populaire régionale', sur une proposition de décret spécial 'mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional' et sur une proposition de décret 'introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional', (Doc. Parl., Parl. wall. 2014-2015, n° 83/2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56969>), ainsi que par l'avis 68.042/AG donné le 29 décembre 2020 sur un avant-projet de décret spécial 'modifiant les articles 2, 5, 6 et 7 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire' (Doc. Parl., Parl. wall. 2019-2020, n° 222/2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68042>).

gestion des membres du gouvernement fédéral, y compris les commissaires du gouvernement et des cabinets ministériels des gouvernements des régions et des communautés, y compris le gouvernement et les secrétaires d'Etat de la Région de Bruxelles-Capitale » et les « collaborateurs chargés de rendre des avis sur la politique, la stratégie politique et la communication, des organes stratégiques des membres du gouvernement fédéral et des cabinets des membres des gouvernements des régions et des communautés ».

Interrogée sur la notion d'« organes de gestion des membres du gouvernement fédéral » la déléguée a donné les explications suivantes :

« Volgens het KB (dd 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest) werd het 'kabinet', zoals het geheel van naaste medewerkers van een regeringslid vroeger werd genoemd, vervangen door een secretariaat en cellen die samen de beleidsorganen van het regeringslid vormen. Met 'les chefs des organes de gestion des membres du gouvernement fédéral' of 'de hoofden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering' vatten we die personen die hun functie van kabinetschef reeds hebben aangepast aan de nieuwe benaming. We zullen dit punt d) aanpassen aan de nieuwe terminologie. »

Au sujet de la notion d'« organes stratégiques des membres du gouvernement », elle a expliqué ce qui suit :

« Volgens het KB (dd 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest) werd het 'kabinet', zoals het geheel van naaste medewerkers van een regeringslid vroeger werd genoemd, vervangen door een secretariaat en cellen die samen de beleidsorganen van het regeringslid vormen.

Met deze bewoordingen worden eveneens de kabinetten gevisieerd die reeds de nieuwe benaming van beleidsorgaan hanteren. We zullen dit punt e) aanpassen aan de nieuwe terminologie. »

L'auteur de l'avant-projet veillera à harmoniser la terminologie utilisée à l'article 5, § 1^{er}, 4^o, d) et e), de l'avant-projet.

11.3. Au paragraphe 1^{er}, 4^o, f), l'auteur de l'avant-projet vérifiera s'il n'y a pas lieu de viser également le haut fonctionnaire désigné par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui, en application de l'article 4, § 2^{quater}, 1^o, de la loi du 26 juillet 1971 'organisant les agglomérations et les fédérations de communes' et de l'article 48, alinéas 2 et 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', peut être amené à exercer les compétences dévolues, par des lois particulières, au gouverneur de province.

11.4. Au paragraphe 1^{er}, 4^o, g), comme le confirme la déléguée du Ministre, les mots « des députations permanentes » seront remplacés par les mots « des députations et des collèges provinciaux ».

11.5. Le paragraphe 1^{er}, 5^o, fait référence à la notion de « conflit d'intérêts », laquelle n'est pas intrinsèquement claire, ce qui peut soulever une difficulté au regard des articles 10 et 11

de la Constitution ³². À tout le moins le commentaire de l'article devrait-il être étoffé par des exemples, de sorte que la portée de l'exigence puisse être mieux appréhendée.

Article 6

12. L'article 6 de l'avant-projet règle le premier tirage au sort des citoyens à effectuer par les services du Registre national en vue de la composition des commissions mixtes. L'alinéa 2 de cet article dispose que pour chaque province et pour l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, il est tiré au sort le nombre de citoyens à désigner multiplié par 100. Selon l'alinéa 3, la répartition des *citoyens tirés au sort* entre les provinces et l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale est fixée conformément à l'article 4, § 2, de la loi à adopter.

Il est toutefois conseillé de régler d'abord la répartition entre les provinces et l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et de fixer ensuite le nombre de citoyens à tirer au sort par province et pour l'arrondissement de Bruxelles-Capitale. En conséquence, on permutera les alinéas 2 et 3. En outre, mieux vaudrait que l'alinéa 3, qui devient l'alinéa 2, mentionne « les citoyens à tirer au sort » au lieu des citoyens tirés au sort, dès lors que ceux-ci n'ont pas encore été désignés au moment de l'application de cette disposition ³³.

Article 8

13. Au paragraphe 2, 8°, les mots « la Région de Bruxelles-Capitale » seront remplacés par les mots « l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale » ³⁴.

Article 9

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

14.2. Force est de constater tout d'abord que les textes français et néerlandais de cette disposition ne sont pas parfaitement conformes. Ainsi, le texte français dispose que le greffe « utilise une méthode d'échantillonnage permettant de déterminer, au préalable, des critères assurant une sélection garantissant la diversité de la commission mixte » alors que le texte néerlandais énonce que « de griffie voor de steekproeftrekking een methode gebruikt middels dewelke de diversiteit van de gemengde commissie is gewaarborgd ».

³² Voir en ce sens l'avis 68.041/AG donné le 29 décembre 2020, point 33.

³³ Voir l'article 4, § 2, alinéas 3 et 4, de l'avant-projet, qui mentionne également « le nombre de citoyens à tirer au sort ».

³⁴ Voir les articles 4, § 2, et 6, alinéa 2, de l'avant-projet.

14.3. Plus fondamentalement encore, il y a lieu de constater que le greffe de la Chambre des représentants est ainsi habilité à fixer la méthode ou les critères permettant de garantir la diversité de la commission mixte ³⁵.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà observé à plusieurs reprises que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire ou une administration, comme en l'espèce, ne peut être admise que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique ³⁶. Même si cette jurisprudence concernait des agents du pouvoir exécutif, elle s'applique tout autant aux services d'une assemblée législative, telle que celle de la Chambre des représentants.

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

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

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

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

14.5. À l'alinéa 3 de la version française, les mots « région linguistique germanophone » seront remplacés par les mots « région de langue allemande » ³⁷.

Article 12

15. L'alinéa 2 est libellé comme suit :

³⁵ Est visée la diversité des citoyens tirés au sort qui sont membres de la commission mixte. En effet, ces critères ne s'appliquent pas aux membres de la Chambre des représentants qui font partie de la commission mixte.

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

³⁷ Dans le texte néerlandais, il y a lieu de mentionner « het Duitse taalgebied ».

« Si avant le début de la première séance de la commission mixte, une personne renonce à participer ou cesse de remplir une des conditions visées à l'article 5, § 1^{er}, elle est remplacée par une personne du groupe des suppléants correspondant au même profil, selon les critères déterminés en vertu de l'article 8, § 2 ».

Interrogée au sujet de la procédure de remplacement, la déléguée du Ministre a donné les précisions suivantes :

« Een persoon die niet langer wenst deel te nemen, zal vervangen worden door een persoon uit de groep van plaatsvervangers, die voldoet aan hetzelfde profiel volgens de criteria bepaald in artikel 8, § 2. Als er meerdere plaatsvervangers aan hetzelfde profiel voldoen volgens de criteria bepaald in artikel 8, §2, kan er inderdaad een loting plaatsvinden tussen die kandidaten. »

Ces précisions figureront utilement dans l'exposé des motifs.

Article 17

16. Interrogée au sujet de la date d'entrée en vigueur de la loi en projet, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Dit artikel zal worden geschrapt; de wet zal derhalve in werking treden 10 dagen na de publicatie in het Belgisch Staatsblad. »

L'article 17 sera, en conséquence, omis.

Observation finale

17. L'avant-projet doit encore être soumis à un examen approfondi sur le plan de la correction de la langue. Ainsi, une terminologie identique n'est pas systématiquement utilisée dans l'ensemble de l'avant-projet et la concordance entre les textes français et néerlandais doit encore être réexaminée. Outre l'observation formulée au point 14.2, on peut relever, à titre d'exemple, ce qui suit :

- dans le texte néerlandais de l'intitulé, on écrira « Kamer van volksvertegenwoordigers » (au lieu de « Kamer »);

- au terme "geslacht", utilisé de manière uniforme dans la version néerlandaise du texte, correspond, dans la version française, tantôt le terme « sexe » (voir l'article 8, § 2, 2°), tantôt le terme « genre » (voir l'article 9, alinéa 2) ;

- le texte néerlandais désigne de manière uniforme les membres de la Chambre des représentants, tandis que la version française utilise, tantôt cette notion (voir l'article 3, alinéa 1^{er}), tantôt celle de « députés » (voir l'article 4, § 1^{er}, 1°) ;

- au terme “opleidingsniveau”, utilisé de manière uniforme dans la version néerlandaise du texte, correspond, dans la version française, tantôt le terme « niveau d’instruction » (voir l’article 8, § 2, 5°), tantôt le terme « niveau de formation » (voir l’article 9, alinéa 2).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME