



2019 | 2020

RAPPORT ANNUEL



SÉNAT



Deze tekst is ook in het Nederlands beschikbaar.

© Senat.be

E.R. : Gert Van der biesen,
secrétaire général du Sénat de Belgique



CRÉATION du Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles

Le 29 mars 2019, le Sénat a créé un Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles au sein de ses services. À cet effet, il a inséré dans son [règlement](#) les nouveaux articles 87/1 à 87/3¹.

La création du Centre d'expertise repose sur un double constat. D'une part, malgré les réformes de l'État successives, la Belgique ne dispose pas d'une institution publique qui rassemble les connaissances et l'expertise en matière institutionnelle. D'autre part, le Sénat est investi d'un rôle particulier en matière institutionnelle et dispose de l'infrastructure nécessaire en la matière. La création du Centre d'expertise dans le giron du Sénat vise à combler la lacune précitée, sans que cela ne nécessite du personnel ou des moyens financiers supplémentaires².

Concrètement, le Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles a pour mission³ :

- de rassembler et développer les connaissances en matière institutionnelle et de les mettre à la disposition du public ;
- de développer et gérer un réseau multidisciplinaire de spécialistes des questions institutionnelles et de personnes intéressées par cette matière ;
- de fournir, à la demande du Bureau ou d'une commission, des éclaircissements dans le cadre de toute question institutionnelle pour laquelle le Sénat est compétent ;
- de remplir les autres tâches que le Bureau assignerait au Centre d'expertise.

Le Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles doit en outre faire annuellement rapport de ses activités⁴.

1. Doc. Sénat, n° [6-497/1-4](#).

2. Doc. Sénat, n° [6-497/1](#).

3. Article 87/2 du règlement du Sénat.

4. Article 87/3 du règlement du Sénat.



LA PLACE ET LA MISSION du Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles

Le Centre d'expertise ayant été créé « au sein des services du Sénat », il incombe à ces derniers d'en assurer le fonctionnement. Le centre fait partie des services du Sénat et fournit une assistance dans le cadre des activités des organes du Sénat. Aucun moyen supplémentaire n'est cependant prévu à cet effet dans la dotation du Sénat⁵.

Les matières institutionnelles sur lesquelles se penche le Centre d'expertise couvrent un spectre plus large que la problématique de la réforme de l'État. Elles coïncident en grande partie avec les principales prérogatives constitutionnelles du Sénat : tout le domaine constitutionnel, la législation spéciale et le règlement des conflits d'intérêts⁶.

Les auteurs de la proposition de modification du règlement du Sénat prévoyaient initialement que le Centre d'expertise collaborerait avec un comité scientifique dont les membres seraient désignés par la commission chargée des Affaires institutionnelles. Cette idée a été explicitement abandonnée au cours de l'examen de la proposition ayant donné lieu à la création du centre⁷.

Le Centre d'expertise a également une dimension sociétale. Les connaissances rassemblées et développées plus avant par le centre doivent être rendues aussi accessibles que possible au public. La transparence du fonctionnement du centre est primordiale également pour accentuer la visibilité des activités du Sénat dans le domaine institutionnel⁸.

5. Doc. Sénat, n° [6-497/3](#), p. 4

6. Doc. Sénat, n° [6-497/3](#), p. 4

7. Doc. Sénat, n° [6-497/2](#), amendement n° 2.

8. Doc. Sénat, n° [6-497/3](#), p. 5.

PREMIER RAPPORT ANNUEL

Le premier rapport annuel du Centre d'expertise concerne une période particulière dans le fonctionnement du Sénat.

Chacune des trois branches du pouvoir législatif fédéral a déclaré qu'il y avait lieu de réviser la Constitution. La déclaration de révision de la Constitution a été publiée au *Moniteur belge* du 23 mai 2019⁹.

Des élections visant à renouveler intégralement la Chambre des représentants et les parlements des Communautés et des Régions eurent ensuite lieu le 26 mai 2019, soit quelques mois après la création du Centre d'expertise. Le Sénat fut intégralement renouvelé à la suite de ces élections, conformément à l'article 67 de la Constitution. Les parlements des Communautés et des Régions ont désigné 50 sénateurs, qui ont à leur tour coopté 10 sénateurs. Le Sénat est ainsi à nouveau constitué depuis le 12 juillet 2019.

Les négociations relatives à la formation d'un gouvernement fédéral ont pris beaucoup de temps. Les ministres et secrétaires d'État du gouvernement De Croo I ont pu prêter serment le 1^{er} octobre 2020.



INITIATIVES 2019-2020

Senlex

Le Sénat a pris l'initiative, dès 2014, de créer [SenLex](#), une banque de données sur les matières institutionnelles.

La Constitution coordonnée ainsi que les différentes lois spéciales et ordinaires qui sont la traduction juridique des réformes successives de l'État, constituent le point de départ de cette banque de données.

Ce sont les normes qui sous-tendent la réglementation institutionnelle belge. Or, à lui seul, le texte de loi permet rarement de saisir toute la portée de cette réglementation institutionnelle. Le contenu des textes de loi institutionnels est en effet largement déterminé par les travaux parlementaires préparatoires y afférents, par les arrêts de la Cour constitutionnelle ainsi que par les avis et

⁹ [Moniteur belge, 23 mai 2019](#), pp. 48 776 et suiv.

arrêts du Conseil d'État. Les informations officielles sur la réglementation institutionnelle sont donc particulièrement nombreuses, mais sont éparpillées et manquent de lisibilité. SenLex regroupe ces informations officielles qui proviennent, tantôt des travaux parlementaires préparatoires, tantôt des arrêts de la Cour constitutionnelle et des avis et arrêts du Conseil d'État. La collecte de ces données et leur mise à disposition pour le grand public sont au cœur de la mission du Centre d'expertise.

La présentation officielle de SenLex a eu lieu le 13 octobre 2018.

Concrètement, il s'agit des textes suivants :

- la Constitution coordonnée;
- la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ;
- la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ;
- la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone ;
- la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ;
- la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises ;
- la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ;
- l'article 13bis de la Nouvelle Loi communale. Cet article règle la présentation des bourgmestres dans les communes de la périphérie de Bruxelles et ne peut être modifié qu'à une majorité spéciale.

Ces textes de loi sont présentés dans les trois langues nationales, à l'exception de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises dont il n'existe aucune traduction authentique en allemand. Ils figurent dans leur version du 1^{er} juillet 2014, date de l'entrée en vigueur du dernier volet de la Sixième Réforme de l'État. Les modifications qui leur ont été apportées ultérieurement ont aussi, évidemment, été intégrées dans SenLex et peuvent donc être consultées parallèlement aux anciennes versions.

Mais SenLex ne se cantonne pas aux textes de loi proprement dits. Chaque article - et souvent même les subdivisions d'un article - est accompagné d'annotations. Ces annotations sont les travaux parlementaires préparatoires, les arrêts de la Cour constitutionnelle, les avis du Conseil d'État et parfois aussi des commentaires ainsi que des références aux législations pertinentes.

Ces annotations concernent en premier lieu les travaux parlementaires relatifs à l'article ou à la subdivision de celui-ci. Les travaux parlementaires préparatoires de la Sixième Réforme de l'État ont ainsi été intégralement repris dans la banque de données. C'est le cas aussi pour les travaux préparatoires relatifs à des modifications légales ultérieures.

Un deuxième groupe d'annotations concerne la jurisprudence et les avis. Il s'agit principalement des arrêts de la Cour constitutionnelle et des avis du Conseil d'État relatifs à des projets de loi ainsi qu'à des projets de décret et d'ordonnance. Ainsi, SenLex contient des liens vers des avis figurant sur les sites web de l'ensemble des assemblées législatives belges : la Chambre, le

Sénat et les parlements des entités fédérées (Parlement flamand, Parlement wallon, Parlement de la Communauté française, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, Assemblée de la Commission communautaire française et Parlement de la Communauté germanophone). Exceptionnellement, une question parlementaire peut aussi être mentionnée, lorsqu'elle permet de clarifier la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions.



SenLex offre plusieurs options de recherche : on peut chercher un mot dans le texte entier, chercher un mot en le sélectionnant dans un registre de mots clés ou encore chercher directement dans les textes de loi, les travaux parlementaires préparatoires, la jurisprudence et les avis.

SenLex prend chaque jour de l'ampleur. Il va sans dire que les révisions de la Constitution et les modifications des lois institutionnelles sont immédiatement intégrées dans SenLex. Par suite des modifications apportées lors de la révision de la Constitution des 24 octobre 2017 et 22 avril 2019, de nouvelles versions des articles 12 et 149 de la Constitution ont été insérées. Cela vaut aussi pour les modifications apportées aux différentes lois spéciales depuis le 1^{er} juillet 2014. À cet égard, il convient de faire remarquer que plusieurs modifications aux lois spéciales (fédérales) résultent parfois de décrets adoptés par les parlements de Communauté et de Région en vertu de l'autonomie constitutive dont ils disposent.

Mais la banque de données SenLex est surtout alimentée par le flux constant des arrêts de la Cour constitutionnelle et des avis du Conseil d'État.

SenLex compte, au 1^{er} janvier 2021, plus de 7.500 annotations au total.

L'objectif est que le grand public dispose d'une banque de données qui soit la plus complète et actuelle possible.



Colloques et événements

La liberté de la presse au 21^e siècle

Le vendredi 29 novembre 2019, le Sénat a organisé un colloque sur la liberté de la presse au 21^e siècle, autre initiative du Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles.

La liberté de la presse, garantie dès l'entrée en vigueur de la Constitution belge en 1831, est l'un des fondements de l'État de droit et du système démocratique belge. À ce titre, elle bénéficie d'une protection spéciale accordée par la Constitution, plus précisément par les articles 25 et 150. Ainsi, aucune censure ne peut être établie et un régime spécifique de « responsabilité en cascade » est prévu pour les auteurs, éditeurs, imprimeurs, etc. Par ailleurs, les délits de presse sont en principe jugés par la cour d'assises.

Aujourd'hui, les médias fonctionnent d'une tout autre manière qu'en 1831. La presse écrite, la radio et la télévision sont confrontées à une concurrence croissante des médias sociaux et numériques. La distinction entre la presse écrite, les médias audiovisuels et les nouveaux médias est dépassée. Presque tous les journaux et magazines ont leur propre site Internet et sont également présents sur les médias sociaux.

Le régime de protection que le Constituant a conçu au 21^e siècle est-il encore adapté aujourd'hui ? Si la liberté de la presse écrite s'applique également à la radio, à la télévision et aux nouveaux médias, qu'en est-il de la protection des auteurs à la lumière de la responsabilité en cascade ? Les journalistes sont-ils encore suffisamment protégés contre le risque de poursuites ? La cour d'assises est-elle la juridiction la plus adéquate pour juger les délits de presse ?

Plusieurs experts issus du monde académique, de la pratique juridique et des médias ont tenté d'apporter une réponse à ces questions et à d'autres questions et ont formulé des suggestions en vue de garantir la liberté de la presse à l'avenir également.

Après l'introduction du professeur Jan Velaers, professeur ordinaire à l'Université Antwerpen, M. Quentin Van Enis, chargé de cours à l'Université de Namur,

et M. Pol Deltour, secrétaire national de l'Association générale des journalistes professionnels de Belgique et de la *Vlaamse Vereniging van Journalisten*, ont tous deux fait un exposé sur le champ d'application de l'article 25 de la Constitution, qui garantit la liberté de la presse. M. Dirk Voorhoof, professeur émérite de l'*Universiteit Gent*, et M. Alain Strowel, professeur à l'Université catholique de Louvain, se sont ensuite penchés sur la responsabilité en cascade en matière de délits de presse. L'éventuelle correctionnalisation des délits de presse a fait l'objet des exposés de M. Tom Bauwens, avocat chez Eubelius, et Mme Martine Simonis, secrétaire nationale de l'Association générale des journalistes professionnels de Belgique et secrétaire générale de l'Association des journalistes professionnels.

Les sénateurs Karin Brouwers (CD&V), Katia Segers (sp.a) et Julien Uyttendaele (PS) ont ensuite débattu de la question.

Les actes du colloque, qui incluent également quelques articles scientifiques des experts participants, font l'objet d'une publication intitulée « La liberté de la presse au 21^e siècle », consultable notamment sur le [site Internet](#) du Sénat.

100 Jahre OstBelgien

Les territoires d'Eupen, de Malmedy et de Saint Vith ont intégré la Belgique le 10 janvier 1920, lorsque le traité de Versailles est entré en vigueur.

La Communauté germanophone de Belgique a célébré le centenaire de cet événement par une séance académique au Sénat à l'invitation de Mme Sabine Laruelle, présidente du Sénat, de M. Karl-Heinz Lambertz, président du Parlement de la Communauté germanophone, et de M. Oliver Paasch, ministre-président de la Communauté germanophone.

La [séance académique](#) était composée de courtes allocutions, dont celles de Mme Sophie Wilmès, première ministre, et de M. Armin Laschet, ministre-président du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie.





Colloque Droits de l'enfant

À l'occasion du vingtième anniversaire de l'inscription de [l'article 22bis dans la Constitution belge](#) et dans la foulée de la célébration des 30 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant, et à l'initiative du Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles, le Sénat planifiait, le 26 mars 2020, un [colloque spécialement dédié aux droits de l'enfant](#).

Le colloque, intitulé « Droits de l'enfant : perspectives d'avenir », constituait le pendant d'un autre événement qui devait se dérouler le 23 mars 2020 et au cours duquel 150 enfants, âgés de 12 ans et issus des trois Communautés du pays, devaient se réunir au Sénat pour participer à des workshops sur le thème des droits de l'enfant. Ces workshops seraient animés par des organisations issues de la société civile (UNICEF, Fondation Roi Baudouin et de nombreuses autres ASBL actives tant en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles dans le secteur des droits de l'enfant).

Le Sénat a été contraint d'annuler le double événement en raison de la crise sanitaire de la Covid-19.

Le colloque du 26 mars 2020 avait pour objectif de réunir le monde académique, le monde politique et les acteurs de terrain afin de mener une réflexion sur les défis en matière de droits de l'enfant pour les décennies à venir.

Étaient invités comme orateurs, M. Johan Put, professeur à la Faculté de droit (KUL), Mme Caroline Vrijens, Kinderrechtencommissaris, et M. Bernard De Vos, délégué général aux droits de l'enfant, M. Thierry Moreau, professeur à la Faculté de droit (UCLouvain), Mme Lien Magerman, coordinatrice de la *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen*, et Mme Julianne Laffineur, coordinatrice de la CODE (Coordination des ONG pour les droits de l'enfant).

Les sénateurs Farida Tahar (Ecolo-Groen), Leo Pieters (Vlaams Belang), Nadia El Yousfi (PS), Gaëtan Van Goidsenhoven (MR), Willem-Frederik Schiltz (Open VLD), Antoine Hermant (PVDA-PTB), Annick Lambrecht (sp.a), Anne-Catherine Goffinet (cdH) et la députée Tinne Rombouts (groupe CD&V du Parlement flamand) avaient confirmé leur présence au débat de clôture du colloque.



Nouvelles institutionnelles

Le site Internet du Sénat propose désormais une rubrique intitulée « [Nouvelles institutionnelles](#) » dans laquelle le Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles publie régulièrement des informations relatives à des aspects institutionnels, généralement en lien avec l'actualité parlementaire, des décisions récentes de la Cour constitutionnelle ou des avis du Conseil d'État.

Les thèmes suivants ont notamment été abordés dans cette rubrique : la répartition des compétences en matière d'impôts régionaux, la présentation par le Sénat de candidats à la fonction de juge à la Cour constitutionnelle, le contrôle judiciaire du respect des procédures de concertation dans le fédéralisme coopératif belge et la sonnette d'alarme idéologique.

Crise du Covid-19

Le 25 septembre 2020, la commission des Affaires institutionnelles du Sénat a entamé ses travaux concernant, d'une part, l'établissement d'un inventaire des points d'attention transversaux qui se sont fait jour en Belgique dans le cadre de la crise du Covid-19 et, d'autre part, la réalisation d'une étude comparative exploratoire sur la manière dont d'autres États européens ont fait face à la crise du Covid-19.

La crise du Covid-19 a soulevé, en effet, de nombreuses questions sur le plan politique et a entraîné la mise en œuvre d'un grand nombre de mesures dans un large éventail de domaines politiques : les soins de santé, l'aide aux personnes, l'économie, le tourisme, la culture, l'enseignement et même la gestion des déchets. Le Centre d'expertise a dressé un [inventaire des points d'attention transversaux](#) et des mesures politiques qui exigent une forme de concertation, de collaboration ou de coordination. Cet inventaire est une synthèse de la manière dont la crise du Covid-19 a été gérée en Belgique dans les matières qui se trouvent à l'intersection de différents domaines de compétences.

Les droits fondamentaux aussi font traditionnellement partie de ces matières et constituent donc un volet important de cette étude.



Pour établir cette liste, le Centre d'expertise a principalement consulté les comptes rendus des séances plénières et des réunions de commission de la Chambre des représentants et des parlements des entités fédérées, ainsi que les avis du Conseil d'État et les rapports au Roi sur les arrêtés de pouvoirs spéciaux. Pour chaque point d'attention, l'inventaire mentionne la législation belge existante applicable, une brève explication sur la répartition des compétences en vigueur et une définition du point d'attention concerné.

La [deuxième étude comparative](#) réalisée par le Centre d'expertise examine la manière dont plusieurs autres pays européens ont fait face à la crise du Covid-19. Il s'agit, en particulier, de l'Italie, de l'Espagne, de l'Autriche, de l'Allemagne, de la France, de la Suisse, des Pays-Bas et de la Suède. Ces notes spécifiques sur chacun de ces pays mettent en lumière différents aspects, comme la structure étatique du pays et la répartition des compétences, les principaux acteurs qui ont eu une influence sur le processus décisionnel, les mesures prises en matière de capacité des hôpitaux, la disponibilité des équipements de protection médicale, les tests corona et les masques buccaux, le développement d'applications corona de traçage et de suivi des contacts, les mesures prises dans l'enseignement, plus particulièrement la fermeture et la réouverture des écoles, les mesures prises pour amortir l'impact économique de la crise corona, la limitation des droits fondamentaux eu égard à l'invocation de l'état de nécessité, au confinement et au système de traçage et de suivi des contacts et aux restrictions en matière de voyages.

À cet égard, la commission des Affaires institutionnelles du Sénat a procédé à plusieurs auditions au cours des mois de septembre à décembre 2020 :

- **le 23 octobre 2020** : présentation du rapport « *Les démocraties face à la pandémie de COVID-19* » de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe par M. Piero Fassino, membre de la délégation italienne auprès de cette Assemblée, vice-président de la Commission des questions politiques et de la démocratie de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, président de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés d'Italie ;
- **le 23 octobre 2020** : état des lieux sur le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains dans la gestion de la crise du Covid-19 par les États membres du Conseil de l'Europe, présenté par M. Christophe Poirel, directeur de la Direction générale des Droits de l'homme et de l'État de droit, Conseil de l'Europe ;
- **le 27 novembre 2020** : présentation du rapport « *Covid-19 : les droits humains à l'épreuve* » par Mme Els Keytsman et M. Patrick Charlier, codirecteurs d'Unia.

Le 11 décembre 2020, le rapport « La gestion de la crise sanitaire de la covid-19 », établi par le Parlement wallon, a aussi été présenté à la commission des Affaires institutionnelles.

Cette dernière a l'intention de suivre de près également les travaux des commissions Covid du Parlement flamand, du Parlement bruxellois et de la Chambre des représentants. Ces rapports ne sont toutefois pas encore prêts.

Notes à l'intention des commissions du Sénat

Dans le cadre de la compétence législative du Sénat, régie par les articles [77](#) et [78 de la Constitution](#), la commission des Affaires institutionnelles a examiné plusieurs projets et propositions de loi.

En outre, en vertu de l'[article 56 de la Constitution](#), le Sénat peut, à la demande de quinze de ses membres, de la Chambre des représentants, d'un Parlement de Communauté ou de Région ou du Roi, décider à la majorité absolue des suffrages exprimés, avec au moins un tiers des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique, qu'une question, ayant également des conséquences pour les compétences des Communautés ou des Régions, fasse l'objet d'un rapport d'information. Un rapport d'information doit être approuvé à la majorité absolue des suffrages exprimés, avec au moins un tiers des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique. Les différentes commissions que le Sénat a créées au cours de l'actuelle législature - la commission des Affaires institutionnelles, la commission des Matières transversales et la commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté - établissent des rapports d'information sur des thèmes très divers.

Le Service juridique du Sénat a rédigé, à l'intention des différentes commissions du Sénat, plusieurs notes relatives aux rapports d'information, aux projets et propositions de loi à l'examen. Ces travaux font partie intégrante de la mission assignée au Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles.

Ces notes portent, notamment, sur la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions dans le cadre du rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale et les Communautés en matière de [lutte contre les infox](#), sur [le droit de vote des Belges résidant à l'étranger](#) et son extension à l'élection des Parlements de Communauté et de Région, sur [la qualification constitutionnelle](#) de projets et de propositions de loi, sur [l'indemnité de départ pour les parlementaires](#), [les dépenses électorales](#), etc.

Centre d'expertise pour les Affaires Institutionnelles
info@senate.be

Sénat de Belgique
Place de la Nation 1
1009 Bruxelles



SÉNAT