

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2015-2016

11 DECEMBER 2015

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, met het oog op het invoeren, in het kader van de constitutieve autonomie, van bijkomende onverenigbaarheden voor de leden van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap via een bijzondere meerderheid

(Ingediend door de heer Bert Anciaux c.s.)

TOELICHTING

1.1. Constitutieve autonomie. De Zesde Staatshervorming kende aan de Duitstalige Gemeenschap de constitutieve autonomie toe. De grondslag voor de constitutieve autonomie van de Duitstalige Gemeenschap bevindt zich in artikel 118, § 2, derde lid, van de Grondwet. Die bepaling luidt als volgt :

« Een wet duidt de aangelegenheden aan betreffende de verkiezing, de samenstelling en de werking van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, welke door dit Parlement bij decreet worden geregeld. Dat decreet moet worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het Parlement aanwezig is. »

De wet waarvan sprake in deze bepaling, is de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

1.2. Bijzondere meerderheid. De deelparlementen kunnen hun constitutieve autonomie slechts uitoefenen met een decreet (of een ordonnantie) aangenomen bij

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2015-2016

11 DÉCEMBRE 2015

Proposition de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone en vue d'instaurer, dans le cadre de l'autonomie constitutive et à la majorité spéciale, des incompatibilités supplémentaires pour les membres du Parlement de la Communauté germanophone

(Déposée par M. Bert Anciaux et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

1.1. Autonomie constitutive. La sixième réforme de l'État a accordé l'autonomie constitutive à la Communauté germanophone. Cette autonomie constitutive de la Communauté germanophone trouve son fondement dans l'article 118, § 2, alinéa 3, de la Constitution. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Une loi désigne celles des matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du Parlement de la Communauté germanophone qui sont réglées par ce Parlement par décret. Ce décret est adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement soit présente. »

La loi visée dans cette disposition est la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

1.2. Majorité spéciale. Les Parlements des entités fédérées ne peuvent exercer leur autonomie constitutive que par un décret (ou une ordonnance) adopté à la

bijzondere meerderheid. Voor het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap is dit een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen. Ook het Vlaams en het Waals Parlement kunnen hun constitutionele autonomie uitoefenen met een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement kan dat met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen en bij volstrekte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep.

1.3. Bijkomende onverenigbaarheden. Eén van de bevoegdheden waarover het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap voortaan beschikt in het kader van de constitutionele autonomie, is ingeschreven in artikel 10*bis*, vijfde lid, van de wet van 31 december 1983. Die bepaling luidt als volgt :

« Het Parlement kan bij decreet bijkomende onverenigbaarheden instellen. »

Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap kan bijgevolg bijkomende onverenigbaarheden instellen voor het mandaat van lid van dat Parlement. Dit betreft de samenstelling van het Parlement, één van de aangelegenheden die op grond van artikel 118 van de Grondwet tot de constitutionele autonomie kunnen behoren.

Ook de andere Parlementen die over de constitutionele autonomie beschikken, kunnen bijkomende onverenigbaarheden voor hun leden invoeren.

1.4. Gewone meerderheid. In tegenstelling tot alle andere aangelegenheden die tot de constitutionele autonomie behoren, kan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bijkomende onverenigbaarheden instellen bij een gewone meerderheid. Artikel 44, tweede lid, van de wet van 31 december 1983, dat de bevoegdheden opsomt die het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap slechts bij bijzondere meerderheid kan uitoefenen, maakt immers geen melding van de invoering van bijkomende onverenigbaarheden bedoeld in artikel 10*bis*, vijfde lid.

De invoering van bijkomende onverenigbaarheden is het enige onderdeel van de constitutionele autonomie dat het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bij gewone meerderheid kan uitoefenen.

De andere deelparlementen kunnen bijkomende onverenigbaarheden enkel bij bijzondere meerderheid invoeren.

1.5. Een vergissing. Het ontbreken van de bijzondere meerderheidsvereiste voor de invoering van

majorité spéciale. Pour le Parlement de la Communauté germanophone, il s'agit d'une majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Le Parlement flamand et le Parlement wallon peuvent eux aussi exercer leur autonomie constitutive à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut le faire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique.

1.3. Incompatibilités supplémentaires. Une des compétences dont dispose désormais le Parlement de la Communauté germanophone dans le cadre de l'autonomie constitutive est inscrite à l'article 10*bis*, alinéa 5, de la loi du 31 décembre 1983. Cette disposition est rédigée comme suit :

« Le Parlement peut par décret déterminer des incompatibilités supplémentaires. »

Le Parlement de la Communauté germanophone peut en conséquence déterminer des incompatibilités supplémentaires en ce qui concerne le mandat de ses membres. Il s'agit de la composition du Parlement, qui est une des matières pouvant relever de l'autonomie constitutive en vertu de l'article 118 de la Constitution.

Les autres Parlements qui disposent de l'autonomie constitutive peuvent eux aussi instaurer des incompatibilités supplémentaires pour leurs membres.

1.4. Majorité simple. Contrairement à ce qui est le cas pour toutes les autres matières relevant de l'autonomie constitutive, le Parlement de la Communauté germanophone peut instaurer des incompatibilités supplémentaires à la majorité simple. L'article 44, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1983, qui énumère les compétences que le Parlement de la Communauté germanophone ne peut exercer qu'à la majorité spéciale, ne mentionne en effet pas l'instauration d'incompatibilités supplémentaires visées à l'article 10*bis*, alinéa 5.

L'instauration d'incompatibilités supplémentaires est la seule partie de l'autonomie constitutive que le Parlement de la Communauté germanophone peut exercer à la majorité simple.

Les autres Parlements d'entité fédérée ne peuvent instaurer des incompatibilités supplémentaires qu'à la majorité spéciale.

1.5. Une erreur. L'absence de la condition relative à la majorité spéciale pour l'instauration d'incompatibilités

bijkomende onverenigbaarheden door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap is merkwaardig en lijkt een vergissing te zijn.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel gaf zonder enig voorbehoud de bedoeling van de wetgever weer dat de constitutieve autonomie door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap zou worden uitgeoefend bij bijzondere meerderheid. De bevoegdheid inzake de invoering van bijkomende onverenigbaarheden kwam terecht in artikel 10*bis*, vierde lid, van de wet van 31 december 1983. Het voorgestelde artikel 44, derde lid, van die wet bepaalde dat de bevoegdheid bedoeld in artikel 10*bis*, vierde lid, bij bijzondere meerderheid moest worden uitgeoefend.

Het wetsvoorstel werd evenwel geamendeerd. Daardoor verschoof de tekst van artikel 10*bis*, vierde lid, naar het vijfde lid. Artikel 44 werd echter niet aangepast en verwijst daardoor nog steeds naar artikel 10*bis*, vierde lid, en niet naar het vijfde lid.

Dat het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bijkomende onverenigbaarheden kan invoeren bij gewone meerderheid in plaats van bij een bijzondere meerderheid, is derhalve het gevolg van een wetgevings-technische fout. Artikel 44 zou moeten verwijzen naar artikel 10*bis*, vierde en vijfde lid.

2. Op grond van het huidige artikel 44, derde lid, van de wet van 31 december 1983 kan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bijkomende onverenigbaarheden voor zijn leden invoeren bij een decreet aangenomen met een gewone meerderheid.

Een dergelijk decreet zou weliswaar in overeenstemming zijn met artikel 44, derde lid, van de wet van 31 december 1983, doch strijdig met artikel 118, § 2, derde lid, van de Grondwet, dat een bijzondere meerderheid oplegt voor de decreten genomen op grond van de constitutieve autonomie.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan worden afgeleid dat de grondwettelijke voorschriften die een bijzondere meerderheid opleggen, bevoegdheidsverdelende regels zijn, waarvan de schending de nietigheid van de betrokken wetskrachtige norm met zich brengt.

Het Hof oordeelde bovendien reeds in algemene bewoordingen dat het op grond van artikel 1, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vermag kennis te nemen van een schending van de bijzondere meerderheidsvoorwaarden vereist door de Grondwet.

supplémentaires par le Parlement de la Communauté germanophone est étrange et semble être une erreur.

L'intention du législateur, qui était que l'autonomie constitutive soit exercée à la majorité spéciale par le Parlement de la Communauté germanophone, était mentionnée sans la moindre réserve dans la proposition de loi initiale. La compétence d'instaurer des incompatibilités supplémentaires figurait à l'article 10*bis*, alinéa 4, de la loi du 31 décembre 1983. L'article 44, alinéa 3, proposé, de la loi précitée prévoyait que la compétence visée à l'article 10*bis*, alinéa 4, devait être exercée à la majorité spéciale.

La proposition de loi a toutefois été amendée. Le texte de l'article 10*bis*, alinéa 4, a dès lors été déplacé à l'alinéa 5. L'article 44 n'a cependant pas été adapté et renvoie donc toujours à l'alinéa 4, et non à l'alinéa 5 de l'article 10*bis*.

Le fait que le Parlement de la Communauté germanophone peut instaurer des incompatibilités supplémentaires à la majorité simple et non à la majorité spéciale est donc la conséquence d'une erreur de légistique. L'article 44 devrait renvoyer à l'article 10*bis*, alinéas 4 et 5.

2. En vertu de l'actuel article 44, alinéa 3, de la loi du 31 décembre 1983, le Parlement de la Communauté germanophone peut instaurer des incompatibilités supplémentaires pour ses membres, par décret adopté à la majorité simple.

Bien qu'un tel décret soit conforme à l'article 44, alinéa 3, de la loi du 31 décembre 1983, il serait contraire à l'article 118, § 2, alinéa 3, de la Constitution, qui impose une majorité spéciale pour les décrets pris en vertu de l'autonomie constitutive.

L'on peut déduire de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que les prescriptions constitutionnelles qui imposent une majorité spéciale sont des règles répartitrices de compétences, dont la violation emporte la nullité de la norme législative concernée.

En outre, la Cour a déjà estimé, en des termes généraux, qu'elle pouvait, sur la base de l'article 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, connaître d'une violation des conditions de majorité spéciale exigées par la Constitution.

Het Hof kreeg nog niet de gelegenheid om zich uit te spreken over een schending van artikel 118, § 2, van de Grondwet door een decreet (of een ordonnantie) dat niet aan de bijzondere meerderheidsvereiste voldoet. Het achtte zich wel reeds bevoegd voor de toetsing van een decreet aan artikel 24, § 2, van de Grondwet. Die bepaling schrijft voor dat een Gemeenschap als inrichtende macht inzake onderwijs slechts bevoegdheden kan opdragen aan een of meer autonome organen bij een decreet aangenomen met een bijzondere meerderheid. Het Hof ging daarbij na of het decreet werd aangenomen met de vereiste tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

3.1. Ongrondwettelijkheid van een eventueel decreet. Artikel 44, derde lid, van de wet van 31 december 1983 laat ten onrechte toe dat het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bijkomende onverenigbaarheden kan invoeren bij decreet aangenomen met een gewone meerderheid. Een dergelijk decreet dreigt door het Grondwettelijk Hof ongrondwettelijk te worden bevonden.

3.2. Ongrondwettelijkheid van artikel 44, derde lid, van de wet van 31 december 1983. Het is niet uitgesloten dat het Hof zich ook bevoegd acht om artikel 44, derde lid, van de wet van 31 december 1983 zelf te toetsen, hetzij rechtstreeks aan artikel 118, § 2, van de Grondwet, hetzij aan dat artikel gelezen in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In dat geval kan het Hof ook besluiten tot de ongrondwettelijkheid van artikel 44, derde lid.

Bert ANCIAUX.
Alexander MIESEN.
Cécile THIBAUT.
Karl VAN LOUWE.
Peter VAN ROMPUY.
Jean-Jacques DE GUCHT.
François DESQUESNES.
Güler TURAN.

La Cour n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur une violation de l'article 118, § 2, de la Constitution par un décret (ou une ordonnance) ne respectant pas la condition de majorité spéciale. Elle s'est néanmoins déjà estimée compétente pour statuer sur la conformité d'un décret à l'article 24, § 2, de la Constitution, qui prévoit qu'une Communauté ne peut, en tant que pouvoir organisateur en matière d'enseignement, déléguer des compétences à un ou plusieurs organes autonomes que par un décret adopté à une majorité spéciale. À cette occasion, la Cour a vérifié si le décret avait été adopté à la majorité requise des deux tiers des suffrages exprimés.

3.1. Inconstitutionnalité d'un décret éventuel. L'article 44, alinéa 3, de la loi du 31 décembre 1983 prévoit indûment la possibilité pour le Parlement de la Communauté germanophone d'instaurer des incompatibilités supplémentaires par décret adopté à la majorité simple. Pareil décret risque d'être jugé inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle.

3.2. Inconstitutionnalité de l'article 44, alinéa 3, de la loi du 31 décembre 1983. Il n'est pas exclu que la Cour s'estime également compétente pour contrôler l'article 44, alinéa 3, de la loi du 31 décembre 1983 soit directement au regard de l'article 118, § 2, de la Constitution, soit au regard de cet article lu conjointement avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Dans ce cas également, elle peut conclure à l'inconstitutionnalité de l'article 44, alinéa 3.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 44 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, laatst gewijzigd bij de wet van 6 januari 2014, worden in het derde lid de woorden « *10bis*, vierde lid » vervangen door de woorden « *10bis*, vierde en vijfde lid ».

11 december 2015.

Bert ANCIAUX.
Alexander MIESEN.
Cécile THIBAUT.
Karl VAN LOUWE.
Peter VAN ROMPUY.
Jean-Jacques DE GUCHT.
François DESQUESNES.
Güler TURAN.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 44 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, modifiée en dernier lieu par la loi du 6 janvier 2014, les mots « *10bis*, alinéa 4 » sont remplacés par les mots « *10bis*, alinéas 4 et 5 ».

11 décembre 2015.