

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2018-2019

27 MAART 2019

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden

(Ingediend door de heer Benjamin Dalle c.s.)

TOELICHTING

I. INLEIDING

Sinds de staatshervorming van 1988 hebben de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten op grond van artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) de mogelijkheid om samenwerkingsakkoorden te sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. In bepaalde aangelegenheden verplicht artikel 92bis, § § 2-4undecies BWHI de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten om bij de uitoefening van hun bevoegdheden samenwerkingsakkoorden te sluiten.

Samenwerkingsakkoorden zijn de voornaamste samenwerkingsvorm tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en een belangrijke en rechtstreekse bron van rechten en verplichtingen voor de burgers. Samenwerkingsakkoorden hebben in de normenhierarchie bovendien voorrang op latere wetten, decreten en ordonnanties.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2018-2019

27 MARS 2019

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles concernant les accords de coopération

(Déposée par M. Benjamin Dalle et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

I. INTRODUCTION

Depuis la réforme de l'État de 1988, l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (LSRI) permet à l'autorité fédérale, aux Communautés et aux Régions de conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. L'article 92bis, § § 2-4undecies, de la LSRI impose à l'autorité fédérale, aux Communautés et aux Régions de conclure des accords de coopération pour l'exercice de leurs compétences dans certaines matières.

Les accords de coopération constituent la principale forme de collaboration entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, de même qu'une importante source directe de droits et d'obligations pour les citoyens. Dans la hiérarchie des normes, ils priment en outre les lois, décrets et ordonnances adoptés ultérieurement.

Wat evenwel opvalt, is de zwakke positie die het Parlement bekleedt bij de samenwerking tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten en bij samenwerkingsakkoorden in het bijzonder. Het Parlement staat met name erg zwak bij de totstandkoming van samenwerkingsakkoorden en bij de wijziging en beëindiging ervan (1). Het Belgisch coöperatief federalisme blijft in eerste instantie een zaak van de uitvoerende macht. Het leverde het Belgisch coöperatief federalisme het niet zo vleeiende epitheton « *oligarchisch* » of « *executief federalisme* » op (2), naar de omschrijving van het Duitse coöperatief federalisme door G. Kisker (3). Tijdens de parlementaire bespreking van artikel 92*bis* BWHI werd zelfs gevreesd voor een « *uitholling* » of een « *afbouw* » van de democratie (4). Omwille van het gebrekkige juridische kader is het samenwerkingsakkoord dan ook « *zowat het meest problematische rechtsinstrument in onze rechtsorde* » (5).

Bij de laatste staats hervorming heeft de bijzondere wetgever aan deze bezwaren willen tegemoetkomen en heeft hij een alternatief bedacht voor de samenwerkingsakkoorden tussen de Gemeenschappen en de Gewesten, met name de gezamenlijke decreten en ordonnances die de samenwerking tussen de Gemeenschappen en de Gewesten moeten vereenvoudigen (6). De mogelijkheid voor de Parlementen van de Gemeenschappen en de Gewesten om gezamenlijke decreten en ordonnances aan te nemen over de prerogatieven van de wetgevende macht veranderde evenwel niets aan de gebrekkige inspraak van het Parlement ingeval van samenwerkingsakkoorden.

Naar analogie van wat de grondwetgever en de bijzondere wetgever in 1993 hebben gedaan met internationale verdragen, beoogt dit voorstel van bijzondere wet de controlemogelijkheden van het Parlement te vergroten bij de totstandkoming, de wijziging en de beëindiging van samenwerkingsakkoorden. Het voorstel beoogt met

Une chose est cependant frappante, l'impuissance à laquelle le parlement est réduit dans le cadre de la collaboration entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions et, en particulier, dans le cadre des accords de coopération. Le parlement est ainsi en position de faiblesse dans le processus d'élaboration des accords de coopération et lors de la modification ou de la révocation de ceux-ci (1). Le fédéralisme coopératif belge reste essentiellement l'affaire du pouvoir exécutif. Cela a valu au fédéralisme coopératif belge la qualification peu flatteuse de fédéralisme « *oligarchique* » ou « *exécutif* » (2), inspirée de la description du fédéralisme coopératif allemand faite par G. Kisker (3). Durant l'examen parlementaire de l'article 92*bis* de la LSRI, on a même craint que la démocratie ne soit « *vidée de sa substance* » ou « *érodée* » (4). L'accord de coopération, dépourvu de cadre juridique satisfaisant, constitue dès lors « *l'instrument juridique quasiment le plus problématique de notre ordre juridique* » (5).

Lors de la dernière réforme de l'État, le législateur spécial a voulu répondre à ces objections et a imaginé une alternative aux accords de coopération entre les Communautés et les Régions, à savoir les décrets et ordonnances conjoints, censés simplifier la collaboration entre les Communautés et les Régions (6). Cette possibilité, pour les parlements des Communautés et des Régions, d'adopter des décrets et ordonnances conjoints sur les prérogatives du pouvoir législatif n'a toutefois rien changé à la participation déficiente du parlement à l'élaboration d'accords de coopération.

Par analogie avec ce que le pouvoir constituant et le législateur spécial ont fait pour les traités internationaux en 1993, la présente proposition de loi spéciale vise à élargir les possibilités de contrôle du parlement lors de l'élaboration, de la modification ou de la révocation d'accords de coopération. La proposition vise entre

(1) Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 6-7 en 366.

(2) A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nr. 18.

(3) G. Kisker, *Kooperation im Bundesstaat : eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, Mohr-Siebeck, 1971, 229.

(4) *Hand. Kamer*, 27 juli 1988, 1266. Zie ook verslag, stuk Senaat, nr. 405/2 (BZ 1988), 21 en 27.

(5) D. Van Eeckhoutte, F. Vanneste, J. Van Nieuwenhove en I. Verheven, « Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2011-2012) », *TVW* 2013, afl. 2, 133.

(6) Artikel 92*bis*/1 BWHI. Institutioneel akkoord voor de zesde Staats hervorming, « Een efficiëntere Federale Staat en een grotere autonomie voor de deelstaten », 46 ; toelichting, stuk Senaat, nr. 5-1815/1, 2 ; verslag, stuk Senaat, nr. 5-1815/5, 14 en 17 en verslag, stuk Kamer, nr. 53-3200/4, 7.

(1) Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, die Keure, 2016, pp. 6-7 et 366.

(2) A. Alen et K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, n° 18.

(3) G. Kisker, *Kooperation im Bundesstaat : eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Tubingue, Mohr-Siebeck, 1971, p. 229.

(4) *Annales parl.*, Chambre des représentants, 27 juillet 1988, 1266. Voir également le rapport, *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, 21 et 27.

(5) D. Van Eeckhoutte, F. Vanneste, J. Van Nieuwenhove en I. Verheven, « Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2011-2012) », in *TVW*, 2013, n° 2, 133.

(6) Art. 92*bis*/1 LSRI. Accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État, « Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes », p. 46 ; proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Développements, doc. Sénat, n° 5-1815/1, p. 2 ; rapport, doc. Sénat, n° 5-1815/5, pp. 14 et 17, et rapport, doc. Chambre, n° 53-3200/4, p. 7.

name de rol van het Parlement te versterken door (I) de instemming van het Parlement te vereisen voor alle samenwerkingsakkoorden en door (II) de regering te verplichten om het Parlement reeds van bij het begin der onderhandelingen te informeren over de totstandkoming van samenwerkingsakkoorden.

II. VERRUIMDE INSTEMMINGSVERPLICHTING

Artikel 92bis, § 1, tweede lid, BWHI bepaalt dat « *over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid* ». Samenwerkingsakkoorden worden in beginsel dus door de uitvoerende macht gesloten. Parlementen kunnen enkel samenwerkingsakkoorden sluiten over de eigen parlementaire prerogatieven en met name over die aangelegenheden die het Parlement ingevolge artikel 60 van de Grondwet in zijn reglement mag regelen. Het is de Parlementen daarentegen niet toegestaan om normatieve samenwerkingsakkoorden te sluiten over de prerogatieven van de wetgevende macht (1).

Sinds 1993 verzekert artikel 92bis, § 1, tweede lid, BWHI het Parlement van inspraak indien het samenwerkingsakkoord betrekking heeft op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie worden geregeld, indien het akkoord de Federale Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten zou kunnen bezwaren of indien het akkoord de Belgen persoonlijk zou kunnen binden. In die gevallen moeten de wetgever, de decreetgever en de ordonnantiegever met het akkoord instemmen, alvorens het gevolgen kan hebben. Voor 1993 gold de regel dat het Parlement enkel « *in voorkomend geval* » met een samenwerkingsakkoord moest instemmen (2).

De regel dat het Parlement enkel moet instemmen met een samenwerkingsakkoord indien het betrekking heeft op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie worden geregeld, indien het de Federale Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten zou kunnen bezwaren of indien het akkoord de Belgen persoonlijk zou kunnen binden, vindt zijn oorsprong in het oude artikel 68 van de Grondwet – het huidige artikel 167 van de Grondwet – dat de parlementaire instemming met internationale verdragen regelde. Volgens de memorie van toelichting bij artikel 92bis BWHI « *is de gebruikte terminologie geïnspireerd op de terminologie voor internationale verdragen die gebruikt is in het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet [...] en op de terminologie van het huidige artikel 68 van de Grondwet (wat dit*

autres à renforcer le rôle du parlement en (I) exigeant l'assentiment du parlement à tous les accords de coopération et en (II) contraignant le gouvernement à informer le parlement de l'élaboration d'accords de coopération dès le début des négociations.

II. OBLIGATION D'ASSENTIMENT ÉLARGIE

L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la LSRI dispose que « *les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente* ». Les accords de coopération sont donc conclus, en principe, par le pouvoir exécutif. Les parlements ne peuvent conclure des accords de coopération que si ceux-ci portent sur leurs propres prérogatives parlementaires et, en particulier, sur les matières qu'ils peuvent régler dans leur règlement en vertu de l'article 60 de la Constitution. En revanche, les parlements ne sont pas autorisés à conclure des accords de coopération normatifs portant sur les prérogatives du pouvoir législatif (1).

Depuis 1993, l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la LSRI permet au parlement d'avoir voix au chapitre si l'accord de coopération porte sur des matières réglées par la loi, le décret ou l'ordonnance, si l'accord est susceptible de grever l'État fédéral, les Communautés ou les Régions ou si l'accord peut lier des Belges individuellement. En pareils cas, l'accord n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du législateur, du législateur décrétoal ou du législateur ordonnantiel. Avant 1993, la règle en vigueur était que l'accord de coopération devait uniquement être soumis à l'assentiment du parlement « *le cas échéant* » (2).

La règle selon laquelle l'accord de coopération doit être soumis à l'assentiment du parlement uniquement s'il porte sur des matières réglées par la loi, le décret ou l'ordonnance, s'il est susceptible de grever l'État fédéral, les Communautés ou les Régions ou s'il est susceptible de lier des Belges individuellement, trouve son origine dans l'ancien article 68 de la Constitution – l'actuel article 167 de la Constitution – qui réglait la procédure d'assentiment parlementaire aux traités internationaux. Selon le commentaire relatif à l'article modifiant l'article 92bis de la LSRI, « *la terminologie utilisée [...] s'inspire de la terminologie relative aux traités internationaux utilisée dans la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution [...] ainsi que de la terminologie de l'article 68 actuel de la*

(1) Y. Peeters, « Interparlementaire samenwerkingsakkoorden : van oligarchie naar democratie, en weer terug », *TVW* 2012, afl. 3, 173-194.

(2) Bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *Belgisch Staatsblad* van 13 augustus 1980, 11 373.

(1) Y. Peeters, « Interparlementaire samenwerkingsakkoorden : van oligarchie naar democratie, en weer terug », *TVW* 2012, vol. 3, 173-194.

(2) Loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Moniteur belge* du 13 août 1980, 11 373.

laatste artikel betreft wordt aangenomen dat de woorden « verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren » alle verdragen begripen die financiële lasten vestigen alsook verdragen die enige verbintenis, van welke aard ook, ten laste van de Staat zou kunnen leggen of op enige wijze de soevereiniteitsrechten van de Staat zouden kunnen beperken) ; en dat de woorden « verdragen die Belgen persoonlijk zouden kunnen binden » alle verdragen begripen waardoor privaaf- of publiekrechtelijke verplichtingen ten laste van Belgische rechtsonderhorigen tot stand worden gebracht. Er bestaat immers een zeker juridisch parallelisme tussen internationale verdragen en samenwerkingsakkoorden, aangezien één raad of één Kamer de tekst die na onderhandelingen op uitvoerend niveau is overeengekomen niet kan amenderen, maar enkel in zijn geheel goed- of afkeuren (1). » Volgens het verslag greep « de voorgestelde bepaling terug naar een tekst die ononderbroken in de Grondwet heeft gestaan vanaf 1831. De begrippen hebben dus over de loop der jaren een welbepaalde betekenis gekregen, wat uiteraard een evolutieve interpretatie niet uitsluit (2). »

De analogie tussen de categorieën van samenwerkingsakkoorden en internationale verdragen waarvoor parlementaire instemming vereist was, werd evenwel snel daarna doorbroken. Kort na de wijziging van artikel 92bis BWHI werd op 5 mei 1993 artikel 68 van de Grondwet gewijzigd. Sindsdien eist de Grondwet niet langer enkel instemming van het Parlement voor « de handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden », maar voor alle internationale verdragen (3). Voor samenwerkingsakkoorden bleef sinds 1993 alles bij het oude.

Dit voorstel van bijzondere wet wil daarin verandering brengen door voortaan voor alle samenwerkingsakkoorden de instemming van het Parlement te vereisen en niet langer enkel voor de samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie worden geregeld, die de Federale Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten zouden kunnen bezwaren of die de Belgen persoonlijk zouden kunnen binden.

Hoewel de bestaande categorieën door de Raad van State ruim worden geïnterpreteerd om de democratische controle zo goed mogelijk te waarborgen (4), is de

Constitution (en ce qui concerne ce dernier article, il est supposé que les mots « traités qui pourraient grever l'État » comprennent tous les traités établissant des charges financières ainsi que les traités qui pourraient imposer un engagement, quelle qu'en soit la nature, à charge de l'État, ou limiter d'une façon quelconque les droits souverains de l'État ; et que les mots « traités qui peuvent lier des Belges individuellement » comprennent tous les traités imposant des obligations de droit privé ou public à charge des ressortissants belges). Il existe en effet un certain parallélisme juridique entre les traités internationaux et les accords de coopération, étant donné qu'un Conseil ou une Chambre ne peut pas amender le texte qui résulte des négociations au niveau exécutif, mais peut uniquement rejeter ou approuver le texte dans son ensemble » (1). Le rapport précisait à cet égard : « la disposition proposée s'inspire d'un texte qui figure sans interruption dans la Constitution depuis 1831. Les notions ont donc acquis au fil du temps une signification bien déterminée, ce qui n'exclut évidemment pas une interprétation évolutive (2). »

Toutefois, l'analogie entre les catégories d'accords de coopération et les traités internationaux pour lesquels l'assentiment parlementaire était requis allait très vite disparaître. L'article 92bis de la LSRI venait à peine d'être modifié que l'on procéda également, le 5 mai 1993, à la modification de l'article 68 de la Constitution. Depuis lors, la Constitution impose de demander l'assentiment du parlement non seulement pour les « traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges », mais aussi pour tous les traités internationaux (3). En ce qui concerne les accords de coopération, rien n'a changé depuis 1993.

La présente proposition de loi spéciale entend changer cette situation en prévoyant désormais l'obligation de soumettre tous les accords de coopération à l'assentiment du parlement et donc plus uniquement les accords de coopération qui portent sur des matières réglées par la loi, le décret ou l'ordonnance, les accords qui pourraient grever l'État fédéral, les Communautés ou les Régions ou ceux qui pourraient lier des Belges individuellement.

En effet, même si le Conseil d'État confère une interprétation large aux catégories existantes afin de garantir (4) au maximum le contrôle démocratique,

(1) Memorie van toelichting, stuk Senaat, nr. 558/1 (1992-1993), 44.

(2) Verslag, stuk Senaat, nr. 558/5 (1992-1993), 265.

(3) Herziening van de Grondwet, stuk Senaat, nr. 797/1 (BZ 1991-1992).

(4) D. Van Eeckhoutte, F. Vanneste, J. Van Nieuwenhove en I. Verheven, « Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2011-2012) », *TVW* 2013, afl. 2, 134.

(1) Développements, *Doc. Sénat* 1992-1993, n° 558/1, 44.

(2) Rapport, *Doc. Sénat* 1992-1993, n° 558/5, 265.

(3) Révision de la Constitution, *Doc. Sénat* SE 1991-1992, n° 797/1.

(4) D. Van Eeckhoutte, F. Vanneste, J. Van Nieuwenhove et I. Verheven, « Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2011-2012) », *TVW*, 2013, vol.2, 134.

beperking van het instemmingsrecht van het Parlement tot de in artikel 92bis BWHI bedoelde aangelegenheden immers om meerdere redenen problematisch (1).

Anders dan bij « *wetgevende* » samenwerkingsakkoorden, waarmee het Parlement verplicht moet instemmen, kan het Parlement de uitvoerende macht bij het sluiten van « *administratieve* » samenwerkingsakkoorden enkel controleren via de gebruikelijke controlemiddelen die het Parlement door de Grondwet ter beschikking worden gesteld jegens de uitvoerende macht, met name het recht om vragen te stellen en moties aan te nemen, het recht om de regering te interpellieren (en in voorkomend geval tot ontslag te dwingen) en het recht op inspraak via het goedkeuren van de begrotingswetten (2). Het is evenwel moeilijk te begrijpen waarom het Parlement over minder controlemogelijkheden beschikt in geval van « *administratieve* » samenwerkingsakkoorden en zijn toevlucht moet zoeken tot controlemechanismen, zoals de interpellatie, die verderstrekkende gevolgen kunnen hebben dan de weigering om met een samenwerkingsakkoord in te stemmen.

Bovendien kunnen de Parlementen maar gebruikmaken van de hun toegestane controlemiddelen, wanneer ze ook daadwerkelijk kennis hebben van het bestaan en de inhoud van de « *administratieve* » samenwerkingsakkoorden (3). Dat is vandaag niet het geval. Het ontbreekt het Parlement immers aan elke vorm van informatie over de samenwerkingsakkoorden die niet ter instemming van het Parlement moeten worden voorgelegd. De Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden tot evaluatie van de nieuwe federale structuren wees er in 1999 reeds op dat het Parlement als controlerend orgaan daardoor onvoldoende de regie in handen heeft. De Senaatscommissie concludeerde dat het Parlement « *onvoldoende informatie heeft over de samenwerkingsakkoorden* » en dat er dus minstens nood is « *aan een uniforme regeling voor de bekendmaking van samenwerkingsakkoorden én aan een systematische registratie van die akkoorden* ».

(1) Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 369-372.

(2) *Hand.* Senaat, 3 augustus 1988, 1307. Zie ook *Hand.* Senaat, 3 augustus 1988, 1311 ; commissieverslag, stuk Senaat, nr. 405/2 (BZ 1988), 47, en vicepremier Moureaux, *Hand.* Senaat, 4 augustus 1988, 1426.

(3) T. de Wilde d'Estmael, « Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution de conflits – présentation de la nouveauté « institutionnelle » » in A. Alen e.a. (eds.), *Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?*, Namen, Faculté de droit de Namur, 1990, 103-104 en R. Moerenhout, « Verdragen en samenwerkingsakkoorden : afspraken zonder in- of tegenspraak ? », *TBP* 1999, 559.

la limitation du droit d'assentiment du parlement aux seules matières visées à l'article 92bis de la LSRI n'en reste pas moins problématique pour plusieurs raisons (1).

Contrairement à ce qui est le cas pour les accords de coopération « *législatifs* », qui doivent obligatoirement être soumis à l'assentiment du parlement, le parlement ne peut exercer son pouvoir de contrôle à l'égard du pouvoir exécutif, lors de la conclusion d'accords de coopération « *administratifs* », qu'en faisant usage des moyens de contrôle habituels que la Constitution lui octroie à cette fin, à savoir le droit de poser des questions et d'adopter des motions, le droit d'interpeller le gouvernement (et, le cas échéant, de le contraindre à démissionner) et le droit de participation par le biais du vote des lois budgétaires (2). Toutefois, on saisit mal pourquoi le parlement dispose de moyens de contrôle plus limités lorsqu'il s'agit d'accords de coopération « *administratifs* » et doit donc se rabattre sur des mécanismes de contrôle, tels que l'interpellation, qui peuvent avoir des conséquences plus profondes que celles d'un refus de donner assentiment à un accord de coopération.

En outre, les parlements ne peuvent faire usage des moyens de contrôle dont ils disposent que s'ils ont effectivement connaissance de l'existence et du contenu des accords de coopération « *administratifs* » (3). Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Le Parlement ne dispose en effet d'aucune information sur les accords de coopération qui ne doivent pas être soumis à son assentiment. Dès 1999, la commission des Affaires institutionnelles du Sénat indiquait d'ailleurs, dans son rapport relatif à l'évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales, qu'en l'absence d'informations, le parlement ne disposait pas, en tant qu'organe de contrôle, d'un droit de regard suffisant. À l'époque, la commission du Sénat avait tiré la conclusion que le parlement « *n'avait pas suffisamment d'informations sur les accords de coopération* » et qu'il était donc nécessaire de disposer à tout le moins « *d'une réglementation uniforme de la publication et de l'enregistrement systématique de ces accords* ».

(1) Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, die Keure, 2016, 369-372.

(2) *Annales* Sénat, 3 août 1988, 1307. Voir aussi *Annales* Sénat, 3 août 1988, 1311 ; rapport de commission, doc. Sénat SE 1988, n° 405/2, 47 et vice-premier ministre Moureaux, *Annales*, Sénat, 4 août 1988, 1426.

(3) T. de Wilde d'Estmael, « Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution de conflits – présentation de la nouveauté « institutionnelle » » in A. Alen e.a. (eds.), *Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?*, Namur, Faculté de droit de Namur, 1990, 103-104 et R. Moerenhout, « Verdragen en samenwerkingsakkoorden : afspraken zonder in- of tegenspraak ? », *TBP* 1999, 559.

De commissie was van oordeel dat « *alle samenwerkingsakkoorden dienen te worden meegedeeld aan de betrokken wetgevende vergaderingen* (1) ».

De beperking van het instemmingsrecht van het parlement tot de in artikel 92*bis* BWHI bedoelde aangelegenheden impliceert bovendien dat het gecontroleerde orgaan (de regering) zelf is dat beslist wanneer een samenwerkingsakkoord ter instemming aan het controlerende orgaan (het Parlement) moet worden voorgelegd. Het gevolg hiervan is dat partijen bij een akkoord een « *wetgevend* » samenwerkingsakkoord soms doelbewust verkeerd kwalificeren als een « *administratief* » samenwerkingsakkoord om te ontkomen aan het toezicht van het Parlement, het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State of een schorsings- en vernietigingsberoep bij het Grondwettelijk Hof (2).

De beperking van het instemmingsrecht heeft voorts een praktijk mogelijk gemaakt waarbij partijen een samenwerkingsakkoord opsplitsen in een « *wetgevend* » samenwerkingsakkoord en een « *administratief* » samenwerkingsakkoord. Het getuigt evenwel van weinig respect voor het Parlement indien het Parlement enkel de mogelijkheid wordt geboden om met onderdelen van een samenwerkingsakkoord in te stemmen, zonder ten minste het gehele plaatje te kennen. Het opsplitsen van samenwerkingsakkoorden tast ook de rechtszekerheid en de transparantie aan, vermits het voor de burger moeilijk is om de samenhangende, maar van elkaar formeel gescheiden samenwerkingsakkoorden eenduidig te interpreteren. Dezelfde bezwaren vielen overigens ook te horen vóór 1993 toen het recht van het Parlement om in te stemmen met internationale verdragen beperkt was tot de handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden (3).

Om al deze problemen te verhelpen, voorziet het voorstel van bijzondere wet erin dat artikel 92*bis* BWHI, net zoals artikel 167 van de Grondwet in 1993, zo wordt aangepast dat de instemming van het Parlement voortaan voor alle samenwerkingsakkoorden vereist is.

(1) Verslag commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, « Evaluatie van de werking van de nieuwe federale instellingen », stuk Senaat, nr. 1-1333/1, 845-847.

(2) J. Van Nieuwenhove, « Over internationale verdragen, samenwerkingsakkoorden en « *etablisement* ». Enkele kanttekeningen bij de arresten 12/94, 17/94 en 33/94 van het Arbitragehof », *RW* 1994-1995, 453. Zie ook J. Clement, W. Pas, B. Seutin, G. Van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 1996, 271-272 en 274 ; J. Poirier, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 167 en J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 986.

(3) J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, 250-251.

Selon la commission, « *les accords de coopération devraient toujours être communiqués aux assemblées législatives concernées* (1) ».

La limitation du droit d'assentiment du parlement aux matières visées à l'article 92*bis* de la LSRI implique en outre que c'est à l'organe contrôlé lui-même (le gouvernement) qu'il revient de décider quand un accord de coopération doit être soumis à l'assentiment de l'organe de contrôle (le parlement). Dès lors, il peut arriver que des parties à un accord présentent délibérément un accord de coopération comme étant « *administratif* » alors qu'il s'agit, en réalité, d'un accord de coopération « *législatif* » et ce, dans le but d'éviter le contrôle du parlement, l'avis de la section de législation du Conseil d'État ou un recours en suspension ou en annulation près la Cour constitutionnelle (2).

En outre, la limitation du droit d'assentiment a permis l'émergence d'une pratique qui consiste pour les parties à scinder un accord de coopération en un accord « *législatif* » et un accord « *administratif* ». Le fait de ne soumettre à l'assentiment du parlement qu'une partie d'un accord de coopération sans au moins lui en dévoiler le contenu dans sa totalité témoigne d'un manque de respect à l'égard de l'assemblée. La scission d'accords de coopération nuit aussi à la sécurité juridique et à la transparence, étant donné qu'il est difficile pour le citoyen de conférer une interprétation uniforme à des accords de coopération qui forment un ensemble mais sont formellement distincts. Les mêmes objections se firent d'ailleurs entendre avant 1993, lorsque le droit du parlement de donner son assentiment aux traités internationaux était limité aux traités de commerce et aux traités susceptibles de grever l'État ou de lier des Belges individuellement (3).

Afin de remédier à l'ensemble de ces problèmes, la proposition de loi spéciale prévoit d'adapter l'article 92*bis* de la LSRI, tout comme ce fut le cas pour l'article 167 de la Constitution en 1993, afin d'imposer l'obligation de soumettre désormais tous les accords de coopération à l'assentiment du Parlement.

(1) Rapport de la commission des Affaires institutionnelles, « Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales », doc. Sénat, n° 1-1333/1, 845-847.

(2) J. Van Nieuwenhove, « Over internationale verdragen, samenwerkingsakkoorden en « *etablisement* ». Enkele kanttekeningen bij de arresten 12/94, 17/94 en 33/94 van het Arbitragehof », *RW* 1994-1995, 453. Voir aussi J. Clement, W. Pas, B. Seutin, G. Van Haegendoren et J. Van Nieuwenhove, *Proeve van Grondwet voor Vlaanderen*, Bruges, die Keure, 1996, 271-272 et 274 ; J. Poirier, *Keeping promises in federal systems. The legal status of intergovernmental agreements with special reference to Belgium and Canada*, University of Cambridge, 2003, 167 et J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2010, 986.

(3) J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, 250-251.

Het voorstel doet evenwel geen afbreuk aan de mogelijkheid waarin artikel 92*bis*, § 1, derde lid, BWHI voorziet om in het samenwerkingsakkoord, dat de instemming van het Parlement heeft gekregen, te bepalen dat de uitvoering ervan zal worden verzekerd door uitvoerende samenwerkingsakkoorden die gelden zonder dat de instemming van het parlement vereist is.

III. INFORMATIEPLICHT IN DE DIEPTE

De uitbreiding van het aantal categorieën van samenwerkingsakkoorden dat de instemming van het Parlement nodig heeft, lost het probleem van de gebrekkige inspraak van het Parlement uiteraard niet helemaal op (1).

Het recht om in bepaalde gevallen met het samenwerkingsakkoord in te stemmen, laat weinig manoeuvreer ruimte aan het Parlement. Het Parlement dat het oneens is met het gesloten samenwerkingsakkoord, ontleent aan het recht om met het akkoord in te stemmen niet het recht om het samenwerkingsakkoord te wijzigen of het te beëindigen. Het samenwerkingsakkoord kan immers enkel worden gewijzigd of beëindigd door de regeringen van de partijen die het samenwerkingsakkoord hebben gesloten. Het Parlement kan enkel weigeren om met het akkoord in te stemmen.

Hoewel een « *wetgevend* » samenwerkingsakkoord zonder parlementaire instemming niet in werking kan treden in de interne rechtsorde van de partijen (2), is er ook zonder parlementaire instemming echter wel al een akkoord. Zodra het akkoord is ondertekend, bestaat het *inter partes* en bindt het de partijen (« *pacta sunt servanda* ») (3). Vanaf de ondertekening zijn zowel de wetgevende als de uitvoerende organen van de partijen bij het akkoord er door gebonden en moeten zij zich in beginsel ervan onthouden wetten, decreten, ordonnances en bestuurshandelingen aan te nemen die in strijd zijn met een eerder gesloten samenwerkingsakkoord (4).

(1) Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 366-369 en 372-377.

(2) De parlementaire instemming maakt het samenwerkingsakkoord verbindend voor de burgers van de partijen bij het akkoord. Zie hierover A. Alen en P. Peeters, « België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel », *TBP* 1989, 365 ; R. Moerenhout en J. Smets, *De samenwerking tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Deurne, Kluwer, 1994, 147 ; P. Popelier, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 365.

(3) Adv.RvS (afd. Wetgeving) nrs. 33 525/1, 33 526/1, 33 527/1, 33 528/1, 33 529/1, over de ontwerpen van koninklijk besluit tot financiering van de samenwerkingsakkoorden van 25 oktober 2000 tussen enerzijds de Staat en anderzijds respectievelijk de Duitstalige Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waals gewest en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de startbaanovereenkomst, onuitg., 4.

(4) Verslag, stuk Senaat, nr. 405/2 (BZ 1988), 26-27.

Toutefois, la proposition n'affecte en rien la possibilité prévue par l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, de la LSRI, de préciser dans l'accord de coopération, qui a reçu l'assentiment du parlement, que sa mise en œuvre sera assurée par des accords de coopération d'exécution ayant effet sans que l'assentiment du parlement ne soit requis.

III. OBLIGATION D'INFORMATION

En augmentant le nombre de catégories d'accords de coopération pour lesquelles l'assentiment du parlement est requis, on ne résout évidemment pas tout à fait le problème du manque de participation du Parlement (1).

Le droit de donner, dans certains cas, assentiment à l'accord de coopération laisse peu de marge de manoeuvre au parlement. Le parlement qui ne souscrit pas à l'accord de coopération conclu ne peut se prévaloir de son droit d'assentiment à l'accord pour modifier celui-ci ou pour le révoquer. En effet, l'accord de coopération ne peut être modifié ou révoqué que par les gouvernements des parties qui l'ont conclu. Le parlement peut seulement refuser de donner son assentiment à l'accord.

Bien qu'un accord de coopération « *législatif* » ne puisse pas entrer en vigueur dans l'ordre juridique interne des parties sans assentiment parlementaire (2), il y a malgré tout un accord, même sans assentiment parlementaire. Dès que l'accord est signé, il existe *inter partes* et il lie les parties (« *pacta sunt servanda* ») (3). Dès la signature, tant les organes législatifs que les organes exécutifs des parties à l'accord sont liés par celui-ci et doivent en principe s'abstenir d'adopter des lois, des décrets, des ordonnances et des actes administratifs contraires à un accord de coopération conclu antérieurement (4).

(1) Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, die Keure, 2016, 366-369 et 372-377.

(2) L'assentiment parlementaire rend l'accord de coopération contraignant pour les citoyens des parties à celui-ci. Voir à ce sujet A. Alen et P. Peeters, « België op zoek naar een coöperatief federaal staatsmodel », *TBP* 1989, 365 ; R. Moerenhout et J. Smets, *De samenwerking tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Deurne, Kluwer, 1994, 147 ; P. Popelier, *De wet juridisch bekeken*, Bruges, die Keure, 2004, 365.

(3) Avis du Conseil d'État (section de législation) n° 33 525/1, 33 526/1, 33 527/1, 33 528/1 et 33 529/1 sur les projets d'arrêté royal portant financement des accords de coopération du 25 octobre 2000 entre, d'une part, l'État et, d'autre part, respectivement la Communauté germanophone, la Communauté française, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne et la Communauté flamande concernant la convention de premier emploi, non publ., 4.

(4) Rapport, doc. Sénat SE 1988, n° 405/2, 26-27.

Daarom voorziet het voorstel in de verplichting voor de regering om het Parlement reeds van bij het begin der onderhandelingen te informeren over de totstandkoming van samenwerkingsakkoorden, met name alvorens het samenwerkingsakkoord is gesloten.

De verplichting voor de regering om van samenwerkingsakkoorden kennis te geven, is vooralsnog immers beperkt tot het bekendmaken van reeds gesloten samenwerkingsakkoorden. Zo volstaat het volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat de regering als bijlage bij het ontwerp van instemmingswet, –decreet of –ordonnantie een ondertekende (1), laatste en definitieve (2) versie van het samenwerkingsakkoord toevoegt, opdat het Parlement met kennis van zaken met het samenwerkingsakkoord zou kunnen instemmen. Een dergelijke kennisgevingsverplichting komt evenwel te laat, aangezien een samenwerkingsakkoord de partijen bindt, zodra het is gesloten.

Dit voorstel verplicht de regering ertoe om het Parlement in te lichten over haar voornemen om een samenwerkingsakkoord te sluiten en over de onderhandeling ervan. De Parlementen zijn immers op dat moment nog niet door het samenwerkingsakkoord gebonden. Zolang het samenwerkingsakkoord niet is gesloten, kan het Parlement daadwerkelijk zijn invloed uitoefenen en de inhoud van het samenwerkingsakkoord via de regering mee vormgeven.

Deze verplichting geldt ook ingeval van de uitvoerende samenwerkingsakkoorden, bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, derde lid, BWHI, waarvoor de instemming van het Parlement niet vereist is.

(1) Adv.RvS (afd. Wetgeving) nr. 37 752/1, over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap houdende instemming met de avenant van 12 februari 2004 aan het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap van 4 juli 2000 betreffende de sociale economie, stuk D. Parl., nr. 29/1 (2004-2005), 4; Adv.RvS (afd. Wetgeving), over een voorontwerp van ordonnantie tot goedkeuring van de overeenkomst van 4 mei 1987 tussen de federale regering en de Vlaamse executieve, de Waalse gewestelijke executieve en de executieve van het Brussels Gewest betreffende de aflossing van de schulden uit het verleden en de lasten die daaruit voortvloeien inzake sociale huisvesting, gewijzigd door het aanhangsel van 28 september 1989, stuk Br. Parl., nr. A-105/1 (1990-1991), 4.

(2) Adv.RvS (afd. Wetgeving) nr. 45 614, over een voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 november 2008 tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfsstoelageregeling, stuk Vl. Parl., nr. 109/1 (2009), 17.

C'est pourquoi la proposition prévoit l'obligation, pour le gouvernement, d'informer le Parlement de l'élaboration d'accords de coopération dès le début des négociations, et donc avant que l'accord de coopération soit conclu.

Actuellement, en effet, l'obligation pour le gouvernement de donner connaissance des accords de coopération est limitée aux accords de coopération déjà conclus. Il suffit ainsi, selon la section de législation du Conseil d'État, que le gouvernement annexe au projet de loi, de décret ou d'ordonnance d'assentiment une dernière version signée (1) et définitive (2) de l'accord de coopération pour que le parlement puisse y donner son assentiment en connaissance de cause. Une telle obligation de notification intervient toutefois trop tard, étant donné qu'un accord de coopération lie les parties dès l'instant où il est conclu.

La présente proposition oblige le gouvernement à informer le parlement, d'une part, de son intention de conclure un accord de coopération et, d'autre part, de la négociation de cet accord. À ce moment, en effet, les parlements ne sont pas encore liés par l'accord de coopération. Tant que celui-ci n'a pas été conclu, le parlement peut effectivement exercer son influence et contribuer à concrétiser le contenu de l'accord de coopération par l'entremise du gouvernement.

Cette obligation s'applique également dans le cas des accords de coopération d'exécution visés à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, de la LSRI, pour lesquels l'assentiment du parlement n'est pas requis.

(1) Avis du Conseil d'État (section de législation) n° 37 752/1 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone portant assentiment à l'avenant du 12 février 2004 à l'accord de coopération entre l'État, les Régions et la Communauté germanophone du 4 juillet 2000 relatif à l'économie sociale, doc. Parl. Comm. germ. 2004-2005, n° 29/1, 4; Avis du Conseil d'État (section de législation) sur un avant-projet d'ordonnance portant approbation de la convention du 4 mai 1987 entre le gouvernement fédéral et l'Exécutif flamand, l'Exécutif régional wallon et l'Exécutif de la Région bruxelloise relative au règlement des dettes du passé et charges s'y rapportant en matière de logement social, modifiée par l'avenant du 28 septembre 1989, doc. Parl. Br. 1990-1991, n° A-105/1, 4.

(2) Avis du Conseil d'État (section de législation) n° 45 614, sur un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération du 24 novembre 2008 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en œuvre du régime de paiement unique, doc. Parl. fl. 2009, n° 109/1, 17.

Ook in Duitsland en Zwitserland voorzien sommige deelstatelijke grondwetten overigens uitdrukkelijk in de verplichting voor de regering om het parlement voortijdig te informeren over de inhoud van geplande « *Staatsverträge* » en over de ontwerpen van « *Verwaltungsabkommen* » (1).

Benjamin DALLE.
Brigitte GROUWELS.
Sabine de BETHUNE.

D’ailleurs, en Allemagne et en Suisse aussi, certaines constitutions fédérées prévoient explicitement l’obligation, pour le gouvernement, d’informer anticipativement le parlement sur le contenu des projets de « *Staatsverträge* » et de « *Verwaltungsabkommen* » (1).

(1) Zie voor voorbeelden : Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 373-376.

(1) Exemples : Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 373-376.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 1, tweede lid, worden de zinnen « De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet. » vervangen als volgt :

« Deze akkoorden hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet, decreet of de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel. » ;

2° paragraaf 1 wordt aangevuld met een lid, luidende :

« Van bij het begin der onderhandelingen over het sluiten van samenwerkingsakkoorden worden de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Parlementen van de Gemeenschappen en de Gewesten, elk wat hem betreft, daarover geïnformeerd. Zij krijgen in elk geval kennis van het ontwerp van samenwerkingsakkoord vóór de ondertekening ervan. »

20 maart 2019.

Benjamin DALLE.
Brigitte GROUWELS.
Sabine de BETHUNE.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALEArticle 1^{er}

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

Art. 2

À l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont apportées les modifications suivantes :

1° au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les phrases « Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi. » sont remplacées par la disposition suivante :

« Ces accords n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution. » ;

2° le paragraphe 1^{er} est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Dès l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'accords de coopération, la Chambre des représentants et les Parlements des Communautés et des Régions en sont informés, chacun pour ce qui le concerne. Ils ont en tout cas connaissance du projet d'accord de coopération avant sa signature. »

Le 20 mars 2019.