

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

26 JANVIER 2011

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 123, §2,
de la Constitution

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le « Moniteur belge » n° 135 —
Éd. 2 du 7 mai 2010)*

PROPOSITION DE MME DOMINIQUE
TILMANS ET CONSORTS

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de révision de la Constitution reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 18 juillet 2007 (doc. Sénat, n° 4-81/1 - SE 2007).

Lors de la réforme de l'État de 1993, l'autonomie constitutive a été accordée à la Communauté flamande, à la Région wallonne et à la Communauté française. La majorité de l'époque n'a par contre pas jugé utile d'accorder également ce pouvoir d'auto-organisation à la Communauté germanophone.

Cette décision est assez incompréhensible, comme en témoignent les réactions d'une série de professeurs de droit public. À titre d'exemple, on peut citer Marc Uyttendaele qui écrit à ce sujet: «*L'autonomie constitutive sur le plan institutionnel consacre l'abandon de la logique d'uniformité institutionnelle qui avait trouvé à s'appliquer depuis 1970. Respecte-t-elle le principe d'égalité? Il est permis d'en douter... On n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles elle [la Communauté germanophone] est privée d'un droit à l'auto-organisation.* »

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

26 JANUARI 2011

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 123, §2,
van de Grondwet

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 135 —
Ed. 2 van 7 mei 2010)*

VOORSTEL VAN MEVROUW DOMINIQUE
TILMANS C.S.

TOELICHTING

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 18 juli 2007 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 4-81/1 - BZ 2007).

Tijdens de staatshervorming van 1993 hebben de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap constitutieve autonomie gekregen. De toenmalige meerderheid heeft het echter niet opportuun geacht om die bevoegdheid inzake zelfbeschikking ook aan de Duitstalige Gemeenschap te verlenen.

Die beslissing is vrij onbegrijpelijk zoals de reacties van een aantal hoogleraren publiek recht uitwijzen. Ter illustratie kunnen we Mark Uyttendaele citeren, die daarover schrijft: «*L'autonomie constitutive sur le plan institutionnel consacre l'abandon de la logique d'uniformité institutionnelle qui avait trouvé à s'appliquer depuis 1970. Respecte-t-elle le principe d'égalité? Il est permis d'en douter... On n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles elle [la Communauté germanophone] est privée d'un droit à l'auto-organisation.* »

Karel Rimanque abonde dans le même sens :

«*De omstandigheid dat zij [de Duitstalige Gemeenschap] kleiner is qua bevolking en territoriale bevoegdheidssfeer dan de andere gemeenschappen kan op zich deze ongelijke behandeling niet verantwoorden. Aan een gemeenschap waaraan wel uitgebreide verdragsbevoegdheid werd toegekend, de door de bijzondere wet omschreven bescheiden institutionele autonomie onthouden, is o.i. niet bijzonder consistent. Wanneer de algemene, zij het relatieve criteria voor de toepassing van het gelijkheidsbeginsel op dit onderscheid worden toegepast, kan men moeilijk tot een andere conclusie komen, dan de vaststelling dat een redelijke verantwoording niet kan worden aangetoond.*»

Dans de nombreuses prises de position qui ont d'ailleurs été toutes adoptées à l'unanimité, le Parlement de la Communauté germanophone s'est rallié à ce point de vue estimant que le refus d'accorder ce pouvoir d'auto-organisation constitue un traitement inégal, injustifiable et peu conforme à la structure fédérale de l'État, telle quelle est consacrée par la Constitution (cf. par exemple la note du 26 octobre 1998 et la résolution du 17 février 2003).

Il faut en outre attirer l'attention sur le fait que la Communauté germanophone ne dispose pas des mêmes possibilités que les autres communautés pour influencer le cours des choses au niveau fédéral. Sur le plan politique, cette situation découle tout naturellement de la taille réduite de la Communauté germanophone et du poids politique limité que cela implique. Il est en conséquence d'autant plus regrettable que, sur le plan institutionnel, la Communauté germanophone ne soit représentée au Parlement fédéral de manière garantie que par le seul sénateur que le Parlement élit en son sein. Étant de ce fait d'une certaine manière isolé, celui-ci éprouvera sans doute des difficultés pour mettre en marche le processus législatif indispensable pour apporter des changements relatifs à l'organisation des organes de la Communauté germanophone.

Si on estime par exemple du côté de la Communauté germanophone qu'un changement en matière de composition ou de fonctionnement de ses organes devrait intervenir, elle risque d'être doublement pénalisée quant à la réalisation de ce projet. D'abord parce que son Conseil ne dispose pas de l'autonomie constitutive qui lui permettrait d'agir de manière autonome et libre; ensuite parce que les moyens de persuader le pouvoir fédéral du bien-fondé du changement souhaité sont limités.

Enfin, il ne faut pas négliger les effets néfastes que le maintien du refus d'accorder l'autonomie constitutive pourrait engendrer. En effet, le fait de ne pas attribuer ce pouvoir pourrait facilement être perçu

Karel Rimanque is het roerend met hem eens :

«*De omstandigheid dat zij [de Duitstalige Gemeenschap] kleiner is qua bevolking en territoriale bevoegdheidssfeer dan de andere gemeenschappen kan op zich deze ongelijke behandeling niet verantwoorden. Aan een gemeenschap waaraan wel uitgebreide verdragsbevoegdheid werd toegekend, de door de bijzondere wet omschreven bescheiden institutionele autonomie onthouden, is o.i. niet bijzonder consistent. Wanneer de algemene, zij het relatieve criteria voor de toepassing van het gelijkheidsbeginsel op dit onderscheid worden toegepast, kan men moeilijk tot een andere conclusie komen dan de vaststelling dat een redelijke verantwoording niet kan worden aangetoond.*»

In het kader van overigens eenparig ingenomen standpunten heeft het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap zich achter die zienswijze geschaard. Ze gaat ervan uit dat de weigering om het zelfbeschikkingsrecht toe te kennen een ongelijke behandeling inhoudt die niet te rechtvaardigen valt en niet echt samenvalt met de federale staatsstructuur zoals zij is vastgelegd in de Grondwet (cf. bijvoorbeeld de nota van 26 oktober 1998 en de resolutie van 17 februari 2003).

Bovendien is het duidelijk dat de Duitstalige Gemeenschap niet over dezelfde middelen beschikt als de andere gemeenschappen om de gang van zaken op federaal niveau te beïnvloeden. Op politiek vlak is die situatie natuurlijk toe te schrijven aan de geringe omvang van de Duitstalige Gemeenschap en aan de bescheiden politieke invloed die daaruit voortvloeit. Het is dan ook des te meer te betreuren dat de Duitstalige Gemeenschap op het institutionele vlak in het federaal parlement slechts kan rekenen op de gewaarborgde vertegenwoordiging door één, door het Parlement uit zijn leden gekozen senator. Zo staat hij in zekere zin alleen en zal hij ongetwijfeld moeilijkheden ondervinden om het wetgevend proces op gang te krijgen dat noodzakelijk is om verandering te brengen in de organisatie van de organen van de Duitstalige Gemeenschap.

Indien de Duitstalige Gemeenschap bijvoorbeeld oordeelt dat er verandering moet komen in de samenstelling of de werking van haar organen, zal zij misschien dubbel benadeeld zijn bij het uitvoeren van haar project. Eerst beschikt de Raad niet over de constitutieve autonomie die hem in staat kan stellen autonoom en vrij op te treden. Voorts zijn de middelen om de federale overheid te overtuigen van de gegrondheid van dergelijke veranderingen, te beperkt.

Ten slotte zijn er ook de nefaste gevolgen die het niet toekennen van de constitutieve autonomie kan meebrengen. Het niet toekennen van die bevoegdheid kan immers gemakkelijk geïnterpreteerd worden als

comme signe de méfiance à l'égard d'une minorité et de ses organes qui, depuis maintenant trente ans, ont prouvé qu'ils exercent de manière raisonnable et modérée l'autonomie accordée.

Il est donc judicieux de mettre fin à cette situation injustifiable.

Le 10 avril 2003, les Chambres avaient déjà déclaré ouvert à révision les articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution, permettant ainsi la mise en œuvre de l'accord sur le renouveau politique du 26 avril 2002 où la majorité avait pris l'engagement de mettre fin à cette carence institutionnelle.

La présente proposition concrétise donc cette volonté.

La Constitution a chargé le législateur ordinaire de déterminer l'élection, la composition et le fonctionnement du Parlement de la Communauté germanophone (cf. les articles 115, § 1^{er}, alinéa 2, et 118, § 1^{er}, de la Constitution ainsi que la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone qui a été prise en exécution de ces dispositions). La Constitution en a fait de même pour ce qui concerne la composition et le fonctionnement du gouvernement de la Communauté germanophone (cf. les articles 121, § 1^{er}, alinéa 2, et 123, § 1^{er}, de la Constitution ainsi que la loi du 31 décembre 1983 précitée).

Il est dès lors tout à fait cohérent et logique que c'est au législateur ordinaire qu'il revient de désigner les matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du Parlement, d'une part, et relatives à la composition et au fonctionnement du gouvernement, d'autre part, qui pourront être réglées par le Parlement en vertu de l'autonomie constitutive.

Pour assurer le parallélisme avec ce qui est prévu pour les autres entités fédérées, on pourra, après modification de la Constitution, introduire une disposition dans la loi du 31 décembre 1983 précitée qui fait référence aux dispositions de la loi spéciale réglant l'autonomie constitutive.

Par ailleurs, l'exigence d'une majorité renforcée pour pouvoir adopter des décrets en exécution de l'autonomie constitutive est maintenue.

En outre, il y a lieu de se référer à ce qui a été précisé dans le cadre de la révision de la Constitution, adoptée par le Sénat le 27 avril 2007 et publiée au *Moniteur belge* le 2 mai 2007 :

«... le gouvernement entend déclarer ouverts à révision plusieurs articles liés à une réforme en profondeur des institutions politiques de notre pays, et visant également à adapter les institutions à la

een teken van wantrouwen jegens een minderheid en haar organen die sedert nu al dertig jaar bewezen hebben dat zij de toegekende autonomie op een redelijke en gematigde wijze uitoefenen.

Het is dus verstandig om een eind te maken aan die onverantwoorde situatie.

Op 10 april 2003 hadden de Kamers al de artikelen 118, § 2, en 123, § 2, van de Grondwet vatbaar verklaard voor herziening zodat het akkoord over de politieke vernieuwing van 26 april 2002, waarin de meerderheid zich heeft uitgesproken voor het aanvullen van die institutionele lacune, uitgevoerd kan worden.

Dit voorstel wil vaste vorm geven aan dat plan.

De Grondwet heeft de gewone wetgever ermee belast de verkiezing, de samenstelling en de werking van het Parlement van de gemeenschap te regelen (cf. de artikelen 115, § 1, tweede lid, en 118, § 1, van de Grondwet alsook de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, die ter uitvoering van die bepalingen is uitgevaardigd). De Grondwet bepaalt hetzelfde inzake de samenstelling en de werking van de regering van de gemeenschap (cf. de artikelen 121, § 1, tweede lid, en 123, § 1, van de Grondwet alsook de genoemde wet van 31 december 1983).

Het is bijgevolg volkomen logisch dat de gewone wetgever bepaalt welke aangelegenheden betreffende de verkiezing, de samenstelling en de werking van het Parlement enerzijds, en de werking van de regering anderzijds, het Parlement kan regelen krachtens de constitutieve autonomie.

Om de parallel met de andere deelgebieden te trekken, kan men na de wijziging van de Grondwet een bepaling invoegen in de genoemde wet van 31 december 1983, die refereert aan de bepalingen van de bijzondere wet betreffende de constitutieve autonomie.

Bovendien blijft de voorwaarde gelden dat decreten ter uitvoering van die autonomie alleen met een bijzondere meerderheid aangenomen kunnen worden.

Daarenboven zij verwezen naar wat gepreciseerd werd in het kader van de verklaring tot herziening van de Grondwet die op 27 april 2007 door de Senaat werd goedgekeurd en op 2 mei 2007 in het *Belgisch Staatsblad* werd bekendgemaakt :

«... wil de regering meerdere artikelen vatbaar voor herziening verklaren die verbonden zijn met een grondige hervorming van de politieke instellingen van ons land en die ook de instellingen wil aanpassen

structure fédérale de l'État, partant de l'accord du 26 avril 2002;

... il est proposé par ailleurs d'adapter également des dispositions relatives aux entités fédérées, ...

En vue d'attribuer l'autonomie constitutive à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone, étant bien entendu qu'en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, elle devra être exercée avec une majorité des deux tiers et une majorité au sein de chaque groupe linguistiques (les articles 118, § 2 et 123, § 2).»

Dominique TILMANS.
Gérard DEPREZ.
Jacques BROTCHE.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 123, § 2, de la Constitution, est complété par l'alinéa suivant :

«La loi désigne les matières relatives à la composition et au fonctionnement du gouvernement de la Communauté germanophone, qui sont réglées par décret par son Parlement. Ce décret est adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement soit présente.»

12 octobre 2010.

Dominique TILMANS.
Gérard DEPREZ.
Jacques BROTCHE.

aan de federale staatsstructuur, vertrekkende van het akkoord van 26 april 2002;

... voorgesteld wordt trouwens om ook bepalingen met betrekking tot de gedefereerde entiteiten aan te passen :

— om de constitutieve autonomie toe te kennen aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met dien verstande evenwel dat, wat betreft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zij zal moeten uitgeoefend worden met een tweederde-meerderheid en een meerderheid binnen elke taalgroep (de artikelen 118, § 2, en 123, § 2).»

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 123, § 2, van de Grondwet wordt aangevuld met het volgende lid :

«De wet duidt de aangelegenheden aan betreffende de samenstelling en de werking van de regering van de Duitstalige Gemeenschap welke door haar 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 betrokken Parlement aanwezig is.»

12 oktober 2010.