

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

25 SEPTEMBRE 2013

Proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises

AMENDEMENTS

N° 10 DE M. VANLOUWE ET MME MAES

Art. 6

Remplacer cet article par ce qui suit :

« Art. 6. Dans l'article 72, alinéa 4, de la même loi spéciale, modifié par les lois spéciales des 16 juillet 1993, 13 juillet 2001 et 10 juillet 2003, les phrases « Si cette majorité n'est pas réunie dans un groupe linguistique, il est procédé à un second vote. Dans ce cas, la résolution est prise à la majorité absolue des suffrages de l'Assemblée réunie et par au moins un tiers des suffrages dans chaque groupe linguistique. Pour les ordonnances prévues à l'article 68, § 1^{er}, ainsi que pour le règlement de l'assemblée réunie prévu à l'alinéa 1^{er}, en ce qu'il se réfère à l'article 44 de la loi spéciale, ce second vote ne peut pas intervenir moins de trente jours après le premier vote » sont abrogées. »

 Voir :
Documents du Sénat :**5-1815 - 2012/2013 :**

N° 1 : Proposition de loi spéciale de Mme Khattabi, MM. Claes, Mahoux et Anciaux, Mme Defraigne, MM. Daems et Delpérée et Mme Piryns.

N° 2 : Avis du Conseil d'État.

N° 3 : Amendements.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

25 SEPTEMBER 2013

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen

AMENDEMENTEN

Nr. 10 VAN DE HEER VANLOUWE EN MEVROUW MAES

Art. 6

Dit artikel vervangen door wat volgt :

« Art. 6. In artikel 72, vierde lid, van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 16 juli 1993, 13 juli 2001 en 10 juli 2003, worden de zinnen « Als deze meerderheid niet gehaald wordt in een taalgroep, wordt een tweede stemming gehouden. In dat geval wordt de resolutie aangenomen bij volstreekte meerderheid van de stemmen van de Verenigde Vergadering en met minstens een derde van de stemmen in elke taalgroep. Voor de ordonnances bedoeld in artikel 68, § 1, en het reglement van de Verenigde Vergadering bepaald in het eerste lid, mag deze tweede stemming, doordat het verwijst naar artikel 44 van de bijzondere wet, niet vroeger dan dertig dagen na de eerste stemming worden gehouden » opgeheven. »

 Zie :
Stukken van de Senaat :**5-1815 - 2012/2013 :**

Nr. 1 : Voorstel van bijzondere wet van mevrouw Khattabi, de heren Claes, Mahoux en Anciaux, mevrouw Defraigne, de heren Daems en Delpérée en mevrouw Piryns.

Nr. 2 : Advies van de Raad van State.

Nr. 3 : Amendementen.

Justification

Dans son avis n° 52.303/AV relatif à la proposition n° 1815 de la majorité, soutenue par Groen et Ecolo, le Conseil d'État emploie, sans détours, les mots suivants :

« Le Conseil d'État, section de législation, estime dès lors que le législateur spécial interviendrait en dehors du cadre constitutionnel existant en instaurant, au titre de nouvelle norme législative, un tel décret conjoint ou décret et ordonnance conjoints. »

et

« L'introduction de la possibilité d'adopter un décret conjoint ou un décret et ordonnance conjoints en tant que nouveau type de norme est une modification à ce point importante du cadre institutionnel dans lequel les communautés et régions interviennent qu'elle doit être prévue expressément par la Constitution même ou à tout le moins en vertu de celle-ci (2).

Si l'intention des auteurs de la proposition était de créer un tel instrument, une révision de la Constitution serait donc nécessaire. Dans ce cas, la proposition de loi spéciale ne peut dès lors pas se concrétiser ».

La proposition est tout à fait inutile eu égard à l'objectif formulé par ses auteurs. Elle est surtout inconstitutionnelle. Et malgré cela, les partis de la majorité, soutenus par Groen et Ecolo, maintiennent cette proposition. Leur véritable intention reste floue.

En outre, les auteurs de la proposition n° 1815 prennent quelques libertés avec le processus décisionnel. L'Assemblée réunie décide à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique, sauf s'il est procédé à un second vote, auquel il ne peut toutefois être procédé en ce qui concerne les décrets conjoints (mais bien, par exemple, en ce qui concerne les accords de coopération). Il est préférable de rétablir le texte de la loi spéciale sur les Institutions bruxelloises dans sa version initiale, de rétablir le respect des minorités à Bruxelles et, dans un même temps, de lever toute ambiguïté quant aux intentions de la majorité, de Groen et d'Ecolo.

N° 11 DE M. LAEREMANS

Article 1^{er}

Supprimer cet article.

Justification

Le délégué de la présidente du Sénat a répondu par l'affirmative à la question du Conseil d'État, qui souhaitait savoir si le décret conjoint ou le décret et ordonnance conjoints devaient être considérés comme un seul et même acte législatif : « Nous souhaitons attirer votre attention, pour la bonne compréhension de la proposition, sur le fait qu'un décret conjoint ne sera pas, comme vous semblez l'indiquer, un texte normatif multiple, mais bien un seul et même acte normatif, approuvé par plusieurs parlements, tout comme un accord de coopération est un seul et même acte normatif ». Ce point de vue est aussi confirmé dans l'exposé des motifs de la loi spéciale : « Un décret conjoint est une norme législative adoptée conjointement par les pouvoirs légis-

Verantwoording

De Raad van State gebruikt in het advies nr. 52.303/AV over voorstel nr. 1815 van de meerderheid, daarin gesteund door Groen en Ecolo, onomwonden de volgende woorden :

« De Raad van State, afdeling Wetgeving, is dan ook van oordeel dat de bijzondere wetgever buiten het bestaande grondwettelijk kader zou treden door een dergelijk gezamenlijk decreet of gezamenlijk decreet en ordonnantie als nieuwe wetgevende norm in te voeren. »

en

« De invoering van de mogelijkheid om een gezamenlijk decreet of gezamenlijk decreet en ordonnantie aan te nemen, als een nieuw type van norm, is een dermate ingrijpende wijziging van het institutionele kader waarbinnen de gemeenschappen en de gewesten optreden, dat dit uitdrukkelijk door of minstens krachtens de Grondwet zelf dient te worden voorzien (2).

Indien het de intentie is van de stellers van het voorstel om een dergelijk instrument te creëren, zou een herziening van de Grondwet dus noodzakelijk zijn. Het voorstel van bijzondere wet kan bijgevolg in dat geval geen doorgang vinden. »

Het voorstel is volstrekt nutteloos in het licht van het door de indieners verwoorde doel. Het is bovenal ongrondwettig. Toch houden de meerderheidspartijen, gesteund door Groen en Ecolo, vast aan dit voorstel. Over de echte bedoeling blijft men onduidelijk.

Daarenboven nemen de indieners van voorstel nr. 1815 ook een loopje met de besluitvorming. In de Verenigde Vergadering wordt beslist bij volstreekte meerderheid per taalgroep, behalve indien men een tweede stemming houdt, die echter niet gehouden kan worden inzake gezamenlijke decreten (maar wel voor bijvoorbeeld samenwerkingsakkoorden). Beter is de tekst van de Bijzondere Brusselwet terug te brengen tot de oorspronkelijke bewoordingen en het respect voor de minderheden in Brussel te herstellen en tegelijk enige twijfel inzake de bedoelingen van de meerderheid en Groen en Ecolo weg te nemen.

Karl VANLOUWE.
Lieve MAES.

Nr. 11 VAN DE HEER LAEREMANS

Artikel 1

Dit artikel doen vervallen.

Verantwoording

Op de vraag van de Raad van State of het gezamenlijk decreet en het gezamenlijk decreet en ordonnantie moeten worden beschouwd als één wetgevende akte, werd door de gemachtigde van de Senaatsvoorzitter positief geantwoord : « Nous souhaitons attirer votre attention, pour la bonne compréhension de la proposition sur le fait qu'un décret conjoint ne sera pas, comme vous semblez l'indiquer, un texte normatif multiple, mais bien un seul et même acte normatif, approuvé par plusieurs parlements, tout comme un accord de coopération est un seul et même acte normatif ». Deze zienswijze wordt in de toelichting van de bijzondere wet ook bevestigd : « Een gezamenlijk decreet is een wetkrachtige norm die gezamenlijk wordt aangenomen door de

latifs de plusieurs entités fédérées ». L'instauration d'une commission interparlementaire, qui doit examiner ces décrets conjoints, va aussi tout à fait dans le même sens.

À cet égard, le Conseil d'État énonce ce qui suit : « Toutefois, il ressort clairement des articles 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, et 128, § 1^{er}, alinéa 2, de même que de l'article 130, § 1^{er}, 4^o, de la Constitution, dont se prévalent les auteurs de la proposition, que les Parlements des communautés règlent, « par décret, chacun en ce qui le concerne », la coopération entre les Communautés. Ces articles font obligation aux différentes Communautés de régler les compétences qui leur sont dévolues en édictant une norme juridique distincte. Il en résulte également que, lorsque le législateur spécial définit, sur la base des articles 127, § 1^{er}, alinéa 2, et 128, § 1^{er}, alinéa 2, et 130, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, les « formes de coopération » auxquelles participent les Parlements communautaires, il doit partir du principe que ceux-ci doivent agir « par décret, chacun en ce qui le concerne ». Dans l'hypothèse où le décret conjoint ou le décret et ordonnance conjoints constituent un nouveau type de norme, qui ne peut pas être considéré comme un décret au sens des articles 127, § 1^{er}, 128, § 1^{er} et 130, § 1^{er}, de la Constitution, le législateur spécial, en fixant cette nouvelle forme de coopération, excède le cadre délimité par ces articles de la Constitution.

Plus fondamentalement, la section de législation attire l'attention sur l'article 33 de la Constitution, qui dispose :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. »

« L'introduction de la possibilité d'adopter un décret conjoint ou un décret et ordonnance conjoints en tant que nouveau type de norme est une modification à ce point importante du cadre institutionnel dans lequel les Communautés et Régions interviennent qu'elle doit être prévue expressément par la Constitution même ou à tout le moins en vertu de celle-ci ».

Une autre remarque formulée par le Conseil d'État dans son avis concernant la présente proposition de loi spéciale démontre également qu'un décret et ordonnance conjoints est un nouveau type de norme. On peut en effet lire, dans cet avis du Conseil d'État, que « les décrets conjoints, sans occuper nécessairement une place supérieure aux décrets ordinaires dans la hiérarchie des normes, ont en tout cas une plus grande force juridique que ces derniers. En effet, à l'inverse des décrets conjoints, les décrets ordinaires ne peuvent pas abroger, compléter ou remplacer les décrets portant approbation d'accords de coopération. Alors que des décrets conjoints peuvent effectivement modifier des décrets ordinaires, à l'inverse, des décrets ordinaires ne peuvent modifier des décrets conjoints ».

Par ces motifs, le Conseil d'État conclut que « le législateur spécial interviendrait en dehors du cadre constitutionnel existant en instaurant, au titre de nouvelle norme législative, un tel décret conjoint ou décret et ordonnance conjoints ».

La proposition de loi spéciale est dès lors inconstitutionnelle et ne peut donc se concrétiser.

La suppression de l'article 1^{er} rend l'ensemble de la proposition de loi spéciale sans objet.

N^o 12 DE M. LAEREMANS

(Amendement subsidiaire à l'amendement n^o 11)

Art. 2-6

Remplacer les articles 2 à 6 par ce qui suit :

wetgevende macht van meerdere deelstaten.» Ook het instellen van een interparlementaire commissie, die deze gezamenlijke decreten dient te behandelen, wijst volkomen in die richting.

De Raad van State stelt daarover : « Uit de door de stellers van het voorstel ingeroepen artikelen 127, § 1, eerste lid, 3^o, en 128, § 1, tweede lid, alsook uit artikel 130, § 1, 4^o, van de Grondwet blijkt evenwel duidelijk dat de Parlementen van de gemeenschappen, « elk voor zich, bij decreet » de samenwerking tussen de gemeenschappen regelen. Die artikelen leggen de verschillende gemeenschappen van het land de verplichting op om hun toebedeelde bevoegdheden te regelen door het uitvaardigen van een afzonderlijke rechtsnorm. Dat impliceert ook dat wanneer de bijzondere wetgever op grond van de artikelen 127, § 1, tweede lid, 128, § 1, tweede lid, en 130, § 1, tweede lid, van de Grondwet, de « vormen van samenwerking » bepaalt waaraan de gemeenschapsparlementen deelnemen, hij ervan dient uit te gaan dat deze « elk voor zich, bij decreet » dienen op te treden. In de veronderstelling dat het gezamenlijk decreet of gezamenlijk decreet en ordonnantie een nieuw type van norm is, die niet kan beschouwd worden als een decreet in de zin van de artikelen 127, § 1, 128, § 1, en 130, § 1, van de Grondwet, gaat de bijzondere wetgever bij het bepalen van deze nieuwe vorm van samenwerking het kader te buiten dat door deze grondwetsartikelen is bepaald.

Meer ten gronde wijst de afdeling Wetgeving op artikel 33 van de Grondwet, dat bepaalt :

« Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. »

De invoering van de mogelijkheid om een gezamenlijk decreet of gezamenlijk decreet en ordonnantie aan te nemen, als een nieuw type van norm, is een dermate ingrijpende wijziging van het institutionele kader waarbinnen de gemeenschappen en de gewesten optreden, dat dit uitdrukkelijk door of minstens krachtens de Grondwet zelf dient te worden voorzien. »

Dat een gezamenlijk decreet of ordonnantie wel degelijk een nieuw type van norm is, wordt ook aangetoond door een andere opmerking van de Raad van State in zijn advies omtrent dit voorstel van bijzondere wet. Met name stelt de Raad van State dat « gezamenlijke decreten, zonder in de hiërarchie van de normen noodzakelijkerwijs een hogere plaats in te nemen dan gewone decreten, in elk geval toch een grotere rechtskracht hebben dan deze decreten. Anders dan gezamenlijke decreten kunnen gewone decreten immers niet de decreten houdende goedkeuring van samenwerkingsakkoorden opheffen, aanvullen of vervangen. Terwijl gezamenlijke decreten wel gewone decreten kunnen wijzigen, kunnen omgekeerd gewone decreten geen gezamenlijke decreten wijzigen. »

Op deze gronden besluit de Raad van State « dat de bijzondere wetgever buiten het bestaande grondwettelijk kader zou treden door een dergelijk gezamenlijk decreet of gezamenlijk decreet en ordonnantie als nieuwe wetgevende norm in te voeren. »

Het voorstel van bijzondere wet is derhalve ongrondwettig en kan daarom geen doorgang vinden.

Door artikel 1 te doen vervallen, vervalt het ganse voorstel van bijzondere wet.

Nr. 12 VAN DE HEER LAEREMANS

(Subsidiair op amendement nr. 11)

Artt. 2-6

De artikelen 2 tot 6 vervangen door wat volgt :

« Art. 2. L'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est complété par l'alinéa suivant :

« L'accord de coopération, qui a reçu l'assentiment par la loi ou le décret conformément à l'alinéa 2, peut toutefois prévoir que sa mise en œuvre sera assurée par des accords de coopération d'exécution ayant effet sans que l'assentiment par la loi ou le décret ne soit requis. » »

Justification

Le présent amendement est subsidiaire à l'amendement n° 11 du même auteur.

Conformément à la suggestion formulée par le Conseil d'État dans son avis relatif au document 5-1815, la majorité institutionnelle a déposé un amendement n° 1 visant à insérer un article 1^{er}/1 dans la proposition. Cette insertion viserait, semble-t-il, à répondre aux observations formulées par le Conseil d'État au point 18 de l'avis précité.

Il s'agit toutefois d'une exécution particulièrement restrictive et unilatérale des observations formulées par le Conseil d'État au point 18 de son avis. Le Conseil d'État considère en effet que, si l'on procède à l'adaptation proposée par la majorité institutionnelle dans son amendement n° 1, le reste de la proposition de loi spéciale est en fait sans objet et que cette insertion permet de répondre totalement aux aspirations qui sous-tendaient la proposition de loi spéciale.

Cela signifie que l'amendement n° 1 de la majorité institutionnelle peut remplacer l'intégralité de la proposition de loi spéciale, ce qui est le but du présent amendement. L'on répond ainsi pleinement aux observations du Conseil d'État.

N° 13 DE M. LAEREMANS

Art. 6

Remplacer cet article par ce qui suit :

« Art. 6. Dans l'article 72 de la même loi spéciale, modifié par les lois spéciales des 16 juillet 1993, 13 juillet 2001 et 10 juillet 2003, l'alinéa 4 est remplacé par ce qui suit :

« L'article 35, §§ 1^{er} et 2, de la loi spéciale est applicable aux groupes linguistiques et à l'assemblée réunie. Toutefois, toute résolution de l'assemblée réunie est prise à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique. » »

« Art. 2. Artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt aangevuld met het volgende lid :

« In het samenwerkingsakkoord, dat overeenkomstig het tweede lid instemming heeft gekregen bij de wet of het decreet, kan er echter in worden voorzien dat de uitvoering ervan zal worden verzekerd door uitvoerende samenwerkingsakkoorden die gelden zonder dat de instemming bij de wet of het decreet vereist is. » »

Verantwoording

Dit amendement is ondergeschikt aan amendement nr. 11 van de indiener.

De institutionele meerderheid heeft, in navolging van de suggestie van de Raad van State zoals geformuleerd in randnummer 18 van zijn advies omtrent stuk 5-1815, een amendement nr. 1 ingediend waardoor in het voorstel een artikel 1/1 wordt ingevoegd. Naar verluidt is dit om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State zoals geformuleerd in randnummer 18.

Dit is evenwel een wel zeer restrictieve en eenzijdige uitvoering van de opmerkingen van de Raad van State in randnummer 18. De Raad van State is immers van oordeel dat, mits de aanpassing die de institutionele meerderheid met haar amendement nr. 1 uitvoert, de rest van het voorstel van bijzondere wet feitelijk zonder voorwerp is en dat daarmee volledig wordt tegemoetgekomen aan de verzoeken die ten grondslag lagen van het voorstel van bijzondere wet.

Dit betekent dat amendement nr. 1 van de institutionele meerderheid het volledige voorstel van bijzondere wet kan vervangen, wat het opzet is van dit amendement. Aldus wordt volledig tegemoetgekomen aan de opmerkingen van de Raad van State.

Nr. 13 VAN DE HEER LAEREMANS

Art. 6

Dit artikel vervangen door wat volgt :

« Art. 6. In artikel 72 van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 16 juli 1993, 13 juli 2001 en 10 juli 2003, wordt het vierde lid vervangen als volgt :

« Artikel 35, §§ 1 en 2, van de bijzondere wet is van toepassing op de taalgroepen en de verenigde vergadering. Elke beslissing van de verenigde vergadering wordt echter genomen bij volstreekte meerderheid van stemmen in elke taalgroep. » »

Justification

En 2001, l'exigence d'une majorité au sein de chaque groupe linguistique pour l'approbation des ordonnances de la Commission communautaire commune a été vidée de sa substance en prévoyant la tenue d'un second vote lorsqu'aucune majorité ne se dégage au sein d'un des deux groupes linguistiques. Pour ce second vote, une minorité d'un tiers dans le groupe linguistique n'ayant pas obtenu une majorité lors du premier vote suffit pour que l'ordonnance soit adoptée.

Cette règle a fortement miné la protection du groupe linguistique néerlandais.

La majorité institutionnelle prévoit certes, à l'article 6 de l'actuelle proposition de loi spéciale, que pour les décrets conjoints, chaque groupe linguistique doit réunir une majorité absolue (et qu'il ne peut donc y avoir un second vote dans le cadre duquel un tiers des suffrages exprimés au sein d'un groupe linguistique pourraient suffire), mais elle maintient néanmoins, pour le surplus, la règle actuelle selon laquelle un tiers des suffrages exprimés suffisent dans le cadre d'un second vote (au sein du groupe linguistique qui n'a pas obtenu de majorité). Le présent amendement vise à réinstaurer la double majorité dans tous les cas et à supprimer le second vote.

Verantwoording

In 2001 werd de meerderheid in elke taalgroep die nodig was voor de goedkeuring van ordonnanties van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ondergraven door te voorzien in een tweede stemming wanneer in één van beide taalgroepen geen meerderheid voorhanden was. Bij deze tweede stemming volstaat de goedkeuring van een minderheid van één derde in de taalgroep waar geen meerderheid was gehaald tijdens de eerste stemronde om de ordonnantie goedgekeurd te krijgen.

Op deze wijze werd de bescherming van de Nederlandse taalgroep fors ondergraven.

De institutionele meerderheid bepaalt in haar artikel 6 van het huidige voorstel van bijzondere wet weliswaar dat er voor gezamenlijke decreten een volwaardige meerderheid in elke taalgroep voorhanden moet zijn (en dat er dus geen tweede stemming kan plaatsgrijpen waarbij één derde van de stemmen in een taalgroep kan volstaan), maar behoudt voor het overige wel de huidige regeling waarbij één derde van de stemmen volstaat bij een tweede stemming (in de taalgroep waarin geen meerderheid werd behaald). Opzet van dit amendement is de dubbele meerderheid opnieuw in alle gevallen in te voeren en een tweede stemming af te schaffen.

Bart LAEREMANS.