

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2003-2004

---

13 MAI 2004

---

## Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises

(Déposée par M. René Thissen et consorts)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

La Région de Bruxelles-Capitale est, à l'instar de l'État fédéral, une région bilingue au sein de laquelle vivent des francophones et des néerlandophones.

Compte tenu du nombre différent de francophones et de néerlandophones au sein de la région, des mécanismes de protection de la minorité néerlandophone ont été prévus lors de la création des institutions bruxelloises par la loi spéciale du 12 janvier 1989.

Au nombre de ces mécanismes, figure notamment la règle de la double majorité, en vertu de laquelle le gouvernement régional bruxellois ne peut être constitué sans le soutien de la majorité des membres de chacun des deux groupes linguistiques du Conseil régional. Ainsi, un parti (ou, le cas échéant, un cartel de partis) peut empêcher la formation d'un gouvernement s'il obtient la moitié des sièges au sein de son groupe linguistique.

Ce mécanisme risque désormais de retourner contre ses auteurs. Il risque, en effet, d'être utilisé par des partis non démocratiques opposés à l'existence même de la Région de Bruxelles-Capitale pour empêcher la constitution du gouvernement régional ou bloquer le fonctionnement des institutions régionales.

Face à ce risque, la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2003-2004

---

13 MEI 2004

---

## Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen

(Ingediend door de heer René Thissen c.s.)

---

### TOELICHTING

---

Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is, zoals de federale Staat, een tweetalig gewest waarin Frans- en Nederlandstaligen leven.

Daar het aantal Frans- en Nederlandstaligen in het gewest verschilt, werd bij de oprichting van de Brusselse instellingen door de bijzondere wet van 12 januari 1989 voorzien in mechanismen ter bescherming van de Nederlandstalige minderheid.

Één van de mechanismen is de regel van de dubbele meerderheid, op grond waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet kan worden gevormd zonder de steun van de meerderheid der leden van elk van beide taalgroepen in de Gewestraad. Op die manier kan een partij (of, in voorkomend geval, een cartel van partijen) de regeringsvorming verhinderen indien ze de helft van de zetels van haar taalgroep verovert.

Dat mechanisme dreigt zich nu tegen zijn bedenkers te keren. Het dreigt immers te worden gebruikt door ondemocratische partijen die gekant zijn tegen het bestaan op zich van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, om de vorming van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering te beletten of om de werking van de instellingen van het gewest te blokkeren.

Om dat risico het hoofd te bieden, heeft de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van

et aux communautés, a adapté la règle de la double majorité et prévu un mécanisme pour empêcher la paralysie des institutions bruxelloises dans l'hypothèse où un parti non démocratique opposé à l'existence de la Région de Bruxelles-Capitale remporterait la moitié ou la majorité des sièges de son groupe linguistique.

C'est ainsi que la loi a augmenté de cinq unités le nombre de membres de la Commission communautaire flamande et modifié le mode de désignation des membres du gouvernement et des secrétaires d'État.

En vertu de l'article 60*bis* nouveau de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, inséré par l'article 38 de la loi spéciale précitée, la Commission communautaire flamande se composait de cinq membres supplémentaires, désignés parmi les candidats non élus figurant sur les listes appartenant au groupe linguistique néerlandais pour l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette attribution de sièges entre les listes devait s'opérer non sur la base des chiffres électoraux obtenus par chacune des listes pour l'élection du Conseil régional bruxellois mais sur celle de ceux obtenus pour l'élection du Conseil flamand.

L'article 35 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, tel que modifié par la même loi spéciale du 13 juillet 2001, prévoyait la participation de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande à l'élection du gouvernement bruxellois, dans l'hypothèse où une telle désignation par le groupe linguistique flamand se serait avérée impossible.

Comme le cdH et le Conseil d'État l'avaient annoncé lors de l'adoption de la loi du 13 juillet 2001, la Cour d'arbitrage a annulé l'article 60*bis* nouveau de la loi spéciale du 12 janvier 1989, relatif à la composition étendue de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande, estimant que sa composition ne reflétait pas la volonté exprimée par les électeurs bruxellois et que «cette dérogation revient à soumettre ceux-ci à un traitement différent qui, faute de justification admissible, viole les articles 10 et 11 de la Constitution» (point B.17.10 de l'arrêt 35/2003, 25 mars 2003).

L'arrêt rendu par la Cour d'arbitrage a donc mis à néant le mécanisme imprudemment mis sur pied par les accords du Lombard pour lutter contre le risque de paralysie des institutions bruxelloises.

À moins de six mois des élections régionales, cette situation est d'autant plus inquiétante que, compte tenu de la mauvaise gestion de la Région par l'actuelle majorité, les sondages n'annoncent pas un recul du

diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen de regel van de dubbele meerderheid aangepast en voorzien in een mechanisme om de verlamming van de Brusselse instellingen te voorkomen, mocht een ondemocratische partij die tegen het bestaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gekant is, de helft of de meerderheid van de zetels van haar taalgroep behalen.

Hiertoe heeft de wet het aantal leden van de Vlaamse Gemeenschapscommissie met vijf eenheden verhoogd en de manier van aanwijzing van de regeeringsleden en van de staatssecretarissen gewijzigd.

Krachtens het nieuwe artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ingevoegd bij artikel 38 van bovenvermelde bijzondere wet, bestond de Vlaamse Gemeenschapscommissie uit vijf leden meer, die werden aangewezen onder de niet verkozen kandidaten die op de lijsten van de Nederlandse taalgroep stonden voor de verkiezingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Die zetels moesten aan de lijsten worden toegewezen, niet op basis van de verkiezingsresultaten van elk van die lijsten bij de verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, maar op basis van de resultaten bij de verkiezingen van de Vlaamse Raad.

Zoals het was gewijzigd door dezelfde bijzondere wet van 13 juli 2001, voorzag artikel 35 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 in de deelname van de Vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie aan de verkiezing van de Brusselse regering, mocht dergelijke aanwijzing door de Vlaamse taalgroep onmogelijk blijken.

Zoals door het cdH en de Raad van State voorspeld toen de wet van 13 juli 2001 werd aangenomen, heeft het Arbitragehof artikel 60*bis* nieuw van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de uitgebreide samenstelling van de Vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie vernietigd, met als argument dat de samenstelling ervan geen weerspiegeling was van de wil van de Brusselse kiezers en dat «die afwijking erop neerkomt dat die kiezers aan een verschillende behandeling worden onderworpen die, bij ontstentenis van een toelaatbare verantwoording, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt» (punt B.17.10 van het arrest 35/2003, 25 maart 2003).

Het arrest van het Arbitragehof heeft dus het mechanisme vernietigd dat door het Lombardakkoord zo onvoorzichtig tot stand werd gebracht, om het risico van verlamming van de Brusselse instellingen te bestrijden.

Op minder dan zes maanden van de gewestverkiezingen is die situatie heel verontrustend, aangezien uit de opiniepeilingen niet blijkt — mede door het slechte bestuur van het Gewest door de huidige meerderheid

score électoral des partis non démocratiques et que le risque de paralysie ne fait donc qu'augmenter.

C'est la raison pour laquelle il a paru nécessaire de mettre sur pied un nouveau dispositif qui soit à la fois efficace, respectueux de la démocratie et de l'État de droit.

L'adoption d'un tel dispositif est d'autant plus urgent que la Cour d'arbitrage a annulé le mode de désignation des cinq membres supplémentaires de la Commission communautaire flamande, mais pas le principe de leur désignation. Par conséquent, si aucune mesure législative n'est adoptée, ces cinq membres devront être désignés sans que l'on ne sache ni par qui ni comment. Il importe donc de revoir la loi à tout le moins sur ce point avant les élections régionales sous peine de se retrouver face à une situation de vide juridique.

La présente proposition vise à prévenir le risque de paralysie du fonctionnement des institutions bruxelloises et à combler le vide juridique créé par l'arrêt de la Cour d'arbitrage concernant la désignation des cinq membres supplémentaires de la Commission communautaire flamande. Elle entend cependant atteindre ces objectifs sans porter atteinte aux droits fondamentaux de la minorité, ni augmenter inconsidérément le nombre des mandataires et en respectant les exigences posées par la Cour d'arbitrage.

Le mécanisme retenu vise, en cas de blocage, à appliquer à la désignation des ministres et des secrétaires d'État les majorités exigées pour modifier le règlement du Conseil régional bruxellois (article 28, alinéa 2, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989) ou adopter les ordonnances bruxelloises en matière de pouvoirs subordonnés (article 28, alinéa 3, de la loi spéciale) et les ordonnances de la Commission communautaire commune (article 72, alinéa 4, de la loi spéciale).

Actuellement, la procédure de désignation du gouvernement régional peut comporter jusqu'à trois étapes. La première prévoit l'élection des candidats « ministres » lorsqu'ils sont présentés sur une liste signée par la majorité absolue des membres du Conseil, comprenant la majorité absolue des membres de chaque groupe linguistique. En cas d'échec de la première étape, la seconde prévoit une élection à la majorité absolue des membres du Conseil et une majorité dans chaque groupe linguistique. En cas d'échec, il est alors prévu, comme troisième étape, qu'une nouvelle présentation bénéficiant du même soutien intervient, après trente jours au moins.

La présente proposition prévoit que, lors de la troisième étape, la présentation ne doit plus bénéficier du

— dat de ondemocratische partijen slechter scoren. Het risico van verlamming van de instelling wordt dus alleen maar groter.

Daarom is het noodzakelijk een nieuwe regeling uit te werken die efficiënt is en tegelijk de democratie en de rechtsstaat eerbiedigt.

Dergelijke regeling moet dringend worden aangenomen, aangezien het Arbitragehof weliswaar de manier waarop de vijf bijkomende leden van de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden aangewezen, heeft vernietigd maar niet het principe van hun aanwijzing. Indien er geen enkele wetgevende maatregel wordt genomen, zullen die vijf leden bijgevolg moeten worden aangewezen terwijl men niet weet door wie of hoe dat moet worden gedaan. Het is dus van belang dat de wet tenminste op dat punt wordt herzien voor de gewestverkiezingen, ten einde een rechtsvacuüm te voorkomen.

Onderhavig voorstel strekt ertoe de verlamming van de werking van de Brusselse instellingen te voorkomen en een einde te maken aan het rechtsvacuüm, dat is ontstaan door het arrest van het Arbitragehof over de aanwijzing van de vijf bijkomende leden van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Het wil die doelstelling echter bereiken zonder de grondrechten van de minderheid in het gedrang te brengen en zonder het aantal mandatarissen ondoordacht te verhogen, met inachtneming van de eisen die het Arbitragehof stelt.

Het mechanisme waarvoor gekozen wordt, strekt ertoe om bij een blokkering, voor de aanwijzing van de ministers en staatssecretarissen gebruik te maken van de meerderheden die worden geëist om het règlement van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad te wijzigen (artikel 28, tweede lid, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 12 januari 1989) of om de Brusselse ordonnances betreffende ondergeschikte besturen (artikel 28, derde lid, van de bijzondere wet) en de ordonnances van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (artikel 72, vierde lid, van de bijzondere wet) aan te nemen.

Momenteel kan de procedure van aanwijzing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering maximaal drie fasen omvatten. De eerste bestaat uit de verkiezing van de kandidaat-« ministers », wanneer ze worden voorgedragen op een zelfde lijst, ondertekend door de volgestrekte meerderheid van de leden van de Raad met daarin de volgestrekte meerderheid van de leden van elke taalgroep. Wanneer de eerste fase mislukt, voorziet de tweede in een verkiezing met de volgestrekte meerderheid van de leden en met de meerderheid in elke taalgroep. Bij een mislukking is er dan de derde fase, waarbij een nieuwe voordracht met dezelfde steun wordt gedaan, na minstens dertig dagen.

Onderhavig voorstel bepaalt dat in de derde fase het voorstel niet langer de steun moet hebben van de

soutien d'une majorité dans chaque groupe linguistique, en plus de la majorité absolue au sein du Conseil, mais du soutien d'un tiers des membres du groupe linguistique concerné.

Le mécanisme proposé ne modifie aucunement les deux premières «étapes» de la mise sur pied du gouvernement régional, définies à l'article 35 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. L'élection de ses membres resterait acquise s'ils sont présentés sur une même liste signée par la majorité absolue des membres du Conseil et par la majorité absolue des membres de chaque groupe linguistique. Ce n'est qu'à défaut de majorité lors de la deuxième étape que les membres du gouvernement et les secrétaires d'État ne doivent plus bénéficier que du soutien d'un tiers des membres de leur groupe linguistique en plus de celui de la majorité absolue du Conseil.

La modification du mode d'élection du gouvernement régional et des secrétaires d'État implique que soient également revues les modalités d'exercice du contrôle politique sur les membres du gouvernement. Le contrôle politique doit, en effet, s'exercer selon les mêmes modalités que celles qui ont présidé à la mise sur pied du gouvernement. C'est pourquoi l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 7, de la même loi spéciale doit être modifié de manière à ce que les membres du gouvernement ne disposant pas d'une majorité au sein de leur groupe linguistique ne puissent être remplacés par des élus d'une liste non démocratique disposant de la majorité au sein de ce groupe. Tel est l'objet de l'article 3 de la présente proposition.

Enfin, il convient d'abroger l'alinéa 5 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, modifié par la loi du 13 juillet 2001 qui prévoyait l'ajout de cinq membres à l'Assemblée de la Commission communautaire flamande mais dont la Cour d'arbitrage a annulé le mode de désignation.

René THISSEN.  
Clotilde NYSENS.  
Christian BROTCORNE.

\*  
\* \*

## PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

### Article 1<sup>er</sup>

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

meerderheid in elke taalgroep, naast die van de volstreekte meerderheid in de Raad, maar de steun van een derde van de leden van de betreffende taalgroep.

Het voorgestelde mechanisme wijzigt geenszins de eerste twee «fasen» van de vorming van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, die zijn vastgelegd in de bijzondere wet van 12 januari 1989. De verkiezing van haar leden blijft een feit indien ze worden voorgedragen op een zelfde lijst, die ondertekend is door de volstreekte meerderheid van de leden van de Raad en door de volstreekte meerderheid van de leden van elke taalgroep. Slechts wanneer er geen meerderheid wordt gevonden in de tweede fase, moeten de regeringsleden en de staatssecretarissen de steun genieten van nog slechts een derde van de leden van hun taalgroep, naast die van de volstreekte meerderheid van de Raad.

De wijziging van de manier waarop de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de staatssecretarissen worden verkozen impliceert dat ook de manier wordt herzien waarop de politieke controle op de regeringsleden wordt uitgeoefend. De politieke controle moet immers worden uitgeoefend volgens dezelfde regels als die welke gehanteerd werden bij de vorming van de regering. Daarom moet artikel 36, § 1, zevende lid, van dezelfde bijzondere wet worden gewijzigd zodat de regeringsleden die geen meerderheid hebben in hun taalgroep niet kunnen worden vervangen door verkozenen van een ondemocratische lijst die de meerderheid hebben in die groep. Daarin voorziet artikel 3 van dit voorstel.

Ten slotte moet het vijfde lid van artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, gewijzigd bij de wet van 13 juli 2003, die voorzag in de toevoeging van vijf leden aan de vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, maar waarvan het Arbitragehof de manier van aanwijzing heeft vernietigd, worden opgeheven.

\*  
\* \*

## VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

### Artikel 1

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

## Art. 2

À l'article 35 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, modifié par les lois spéciales des 16 juillet 1993 et 13 juillet 2001, le § 2, alinéa 2, deuxième phrase, est remplacé par la phrase suivante :

« Dans ce cas, les présentations de candidats doivent être signées par au moins un tiers des membres du groupe linguistique concerné et par une majorité de membres du Conseil. ».

## Art. 3

À l'article 36 de la même loi spéciale, modifié par les mêmes lois spéciales, le § 1<sup>er</sup>, alinéa 7, est remplacé par l'alinéa suivant :

« Toutefois, en cas d'application de l'article 35, § 2, alinéa 2, lorsqu'une telle motion est dirigée contre un membre du gouvernement, elle doit être proposée par un tiers au moins des membres de son groupe linguistique et être adoptée à la majorité absolue des membres du Conseil. ».

## Art. 4

L'article 60, alinéa 5, de la même loi spéciale, modifié par les mêmes lois spéciales est abrogé.

9 mars 2004.

René THISSEN.  
Clotilde NYSENS.  
Christian BROTCORNE.

## Art. 2

In artikel 35 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, gewijzigd door de bijzondere wetten van 16 juli 1993 en 13 juli 2001, wordt in § 2, tweede lid, de tweede volzin vervangen als volgt :

« In dat geval moeten de voordrachten van kandidaten worden ondertekend door ten minste een derde van de leden van de overeenkomstige taalgroep en door een meerderheid van de leden van de Raad. ».

## Art. 3

In artikel 36 van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd door dezelfde bijzondere wetten, wordt § 1, zevende lid, vervangen als volgt :

« Bij toepassing van artikel 35, § 2, tweede lid, moet dergelijke motie, wanneer ze gericht is tegen een lid van de Regering, evenwel worden ingediend door minstens een derde van de leden van zijn taalgroep en worden aangenomen door de volstreekte meerderheid van de leden van de Raad. ».

## Art. 4

Artikel 60, vijfde lid, van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd door dezelfde bijzondere wetten, wordt opgeheven.

9 maart 2004.