

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

16 april 2026

**VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET**

**tot wijziging van de bijzondere wet  
van 12 januari 1989 met betrekking  
tot de Brusselse instellingen,  
teneinde opnieuw een zuiver evenredige  
vertegenwoordiging in te voeren  
in het Brussels Parlement en de vorming  
van de Brusselse regering te vergemakkelijken**

**Advies van de Raad van State  
Nr. 78.806/AV van 16 april 2026**

---

*Zie:*

Doc 56 **1134/ (2025/25026)**:

001: Voorstel van bijzondere wet van de heer De Smet.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

16 avril 2026

**PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE**

**modifiant la loi spéciale  
du 12 janvier 1989 relative  
aux Institutions bruxelloises,  
visant à rétablir une représentation  
purement proportionnelle  
au sein du Parlement bruxellois et à faciliter  
la formation du gouvernement bruxellois**

**Avis du Conseil d'État  
N° 78.806/AG du 16 avril 2026**

---

*Voir:*

Doc 56 **1134/ (2025/25026)**:

001: Proposition de loi spéciale de M. De Smet.

03534

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Anders.	: Anders.
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

<i>Afkorting bij de nummering van de publicaties:</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 <sup>e</sup> législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE  
NR. 78.806/AV VAN 16 APRIL 2026**

Op 16 januari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen\* een advies te verstrekken over een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, teneinde opnieuw een zuiver evenredige vertegenwoordiging in te voeren in het Brussels Parlement en de vorming van de Brusselse regering te vergemakkelijken', ingediend door de heer François DE SMET (*Parl. St.*, Kamer, 2025-2026, nr. 56-1134/001).

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 5 maart 2026. De algemene vergadering was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Patrick RONVAUX, Pierre LEFRANC, Wouter PAS en Luc DONNAY, kamervoorzitters, Koen MUYLLE, Christine HOREVOETS, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT, Tim CORTHAUT, Laurence VANCRAVEBECK, Michèle BELMESSIERI, Annelies D'ESPALLIER en AnneStéphanie RENSON, staatsraden, Jan VELAERS en Christian BEHRENDT, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Ronald VAN CROMBRUGGE en Peter SCHOLLEN, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, kamervoorzitter, en Christine HOREVOETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 2026.

\*

\* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT  
N° 78.806/AG DU 16 AVRIL 2026**

Le 16 janvier 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours\* sur une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, visant à rétablir une représentation purement proportionnelle au sein du Parlement bruxellois et à faciliter la formation du gouvernement bruxellois', déposée par M. François DE SMET (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 561134/001).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale le 5 mars 2026. L'assemblée générale était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Patrick RONVAUX, Pierre LEFRANC, Wouter PAS et Luc DONNAY, présidents de chambre, Koen MUYLLE, Christine HOREVOETS, Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT, Tim CORTHAUT, Laurence VANCRAVEBECK, Michèle BELMESSIERI, Annelies D'ESPALLIER et AnneStéphanie RENSON, conseillers d'État, Jan VELAERS et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Ronald VAN CROMBRUGGE et Peter SCHOLLEN, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre, et Christine HOREVOETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 avril 2026.

\*

\* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond<sup>‡</sup> en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

#### STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorstel van bijzondere wet strekt tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' (hierna: bijzondere wet Brussel). De in het voorstel opgenomen wijzigingen hebben de volgende draagwijdte.

Bij artikel 2 van het voorstel wordt artikel 10 van de bijzondere wet Brussel gewijzigd, en wordt het aantal leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verlaagd van 89 naar 60.

Bij de artikelen 3 en 4 van het voorstel worden in de artikelen 14 en 20, § 2, van de bijzondere wet Brussel een aantal bepalingen opgeheven. De opgeheven bepalingen bevatten de regels die inhouden dat een vast aantal zetels wordt toegewezen aan de Franse taalgroep (zijnde 72 zetels) en de Nederlandse taalgroep (zijnde 17 zetels).

Bij de artikelen 5 tot 7 van het voorstel worden de artikelen 35, 36 en 41 van de bijzondere wet Brussel gewijzigd. Deze wijzigingen houden de afschaffing in van de regeling krachtens dewelke de Brusselse Hoofdstedelijke regering in beginsel op een dubbele meerderheid moet steunen, met name dat zij niet alleen het vertrouwen van een meerderheid van de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement moet krijgen, maar ook het vertrouwen van een meerderheid van de leden van zowel de Franse als de Nederlandse taalgroep afzonderlijk genomen.

Tot slot wordt bij artikel 8 van het voorstel artikel 60, vijfde lid, van de bijzondere wet Brussel opgeheven, vermits deze bepaling onwerkzaam is geworden ten gevolge van de vernietiging door het Grondwettelijk Hof van artikel 38 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 'houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen' (hierna: bijzondere wet van 13 juli 2001) dat een artikel 60*bis* in de bijzondere wet Brussel had ingevoegd.<sup>1</sup>

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

A. Aantal zetels en vaste zetelverdeling in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement

2. Krachtens artikel 118, § 1, van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 39 en 115, § 2, van de Grondwet regelt een wet, aangenomen met een bijzondere meerderheid, de verkiezing en de samenstelling van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

<sup>‡</sup> Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>1</sup> Zie GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique<sup>‡</sup> ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

#### PORTÉE

1. La proposition de loi spéciale soumise pour avis a pour objet de modifier la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' (ci-après: loi spéciale Bruxelles). Les modifications figurant dans la proposition ont la portée suivante.

L'article 2 de la proposition modifie l'article 10 de la loi spéciale Bruxelles et revoit le nombre de membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à la baisse de 89 à 60.

Les articles 3 et 4 de la proposition abrogent un certain nombre de dispositions dans les articles 14 et 20, § 2, de la loi spéciale Bruxelles. Les dispositions abrogées contiennent les règles selon lesquelles un nombre fixe de sièges est attribué au groupe linguistique français (à savoir 72 sièges) et au groupe linguistique néerlandais (à savoir 17 sièges).

Les articles 5 à 7 de la proposition modifient les articles 35, 36 et 41 de la loi spéciale Bruxelles. Ces modifications emportent la suppression du dispositif en vertu duquel le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit, en principe, s'appuyer sur une double majorité, à savoir qu'il doit obtenir non seulement la confiance d'une majorité des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais aussi celle d'une majorité des membres tant du groupe linguistique français que du groupe linguistique néerlandais pris séparément.

Enfin, l'article 8 de la proposition abroge l'article 60, alinéa 5, de la loi spéciale Bruxelles, étant donné que cette disposition est devenue inopérante à la suite de l'annulation par la Cour constitutionnelle de l'article 38 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés' (ci-après: la loi spéciale du 13 juillet 2001) qui avait inséré un article 60*bis* dans la loi spéciale Bruxelles<sup>1</sup>.

#### EXAMEN DU TEXTE

A. Nombre de sièges et répartition fixe des sièges au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

2. En vertu de l'article 118, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, combiné avec les articles 39 et 115, § 2, de la Constitution, une loi adoptée à la majorité spéciale règle l'élection et la composition du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>‡</sup> S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

<sup>1</sup> Voir C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003.

3. De grondwetgever laat de bijzondere wetgever daarbij een ruime beleidsvrijheid.<sup>2</sup> Deze ruime beleidsvrijheid van de bijzondere wetgever om vorm te geven aan het kiesstelsel en om de wijze van samenstelling van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement te bepalen, wordt enkel beperkt door grondwettelijke of internationaalrechtelijke regels.

4. Voor bijzondere meerderheidswetten is niet alleen een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen nodig, maar ook een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is.<sup>3</sup>

Zo is de vereiste van een bijzondere meerderheidswet in artikel 118 van de Grondwet en in andere grondwetsbepalingen ingegeven door het doel de waarborg te bieden van een ruime instemming met institutionele regelingen die beogen het evenwicht en de verstandhouding tussen de gemeenschappen en de gewesten alsmede hun dynamisch samenleven binnen het staatsverband te bevorderen.<sup>4</sup> In de parlementaire voorbereiding bij de herzieningen van de artikelen 157*bis* en 160, derde lid, van de Grondwet, wordt het opleggen van een bijzondere meerderheidsvereiste aldus verantwoord door het feit dat de hervorming “raakt aan de kern van de grote evenwichten die bijdragen aan de communautaire vrede”, naar analogie van wat voorzien is in andere bepalingen van de Grondwet die ook betrekking hebben op die grote evenwichten.<sup>5</sup>

5.1. Om dat evenwicht tot stand te brengen heeft de bijzondere wetgever met het aannemen van de bijzondere wet van 12 januari 1989 het aantal zetels in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement vastgesteld op 75. Volgens het toenmalige artikel 20, § 2, van de bijzondere wet Brussel werden de toe te wijzen zetels, alvorens over te gaan tot de verdeling daarvan, omgeslagen over de groep van lijsten van kandidaten van de Nederlandse taalgroep en de groep van lijsten van kandidaten van de Franse taalgroep.

Om tot een nieuw evenwicht te komen heeft de bijzondere wetgever in 2001 het systeem zo gewijzigd dat het aantal zetels in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement opgetrokken werd van 75 tot 89 en dat in de bijzondere wet zelf het aantal zetels

3. Le constituant laisse à cet égard une large liberté d'action au législateur spécial<sup>2</sup>. Cette large liberté d'action, dont dispose le législateur spécial pour définir le système électoral et déterminer les modalités de composition du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, n'est limitée que par les règles constitutionnelles ou de droit international.

4. Les lois à majorité spéciale requièrent non seulement une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, mais également une majorité des suffrages dans chacun des groupes linguistiques de chaque Chambre, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe linguistique se trouve réunie<sup>3</sup>.

L'exigence d'une loi à majorité spéciale prévue à l'article 118 de la Constitution et dans d'autres dispositions constitutionnelles est de cette manière dictée par l'objectif d'assurer un large consensus aux règles institutionnelles qui visent à promouvoir l'équilibre et la bonne entente entre les Communautés et les Régions, ainsi que leur coexistence dynamique dans le cadre de l'État<sup>4</sup>. Ainsi, les travaux préparatoires des révisions des articles 157*bis* et 160, alinéa 3, de la Constitution justifient l'instauration d'une exigence de majorité spéciale par le fait que la réforme “touche au cœur des grands équilibres qui œuvrent à la paix communautaire” par analogie avec ce que prévoient d'autres dispositions de la Constitution qui concernent également ces grands équilibres<sup>5</sup>.

5.1. En vue de réaliser cet équilibre, par l'adoption de la loi spéciale du 12 janvier 1989, le législateur spécial a fixé le nombre de sièges au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à 75. Selon l'ancien article 20, § 2, de la loi spéciale Bruxelles, avant de procéder à la dévolution des sièges à conférer, ceux-ci étaient répartis entre le groupement de listes de candidats du groupe linguistique français et le groupement de listes de candidats du groupe linguistique néerlandais.

En vue de réaliser un nouvel équilibre, le législateur spécial a modifié le système en 2001, pour porter de 75 à 89 le nombre de sièges au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et pour déterminer, dans la loi spéciale elle-même, le nombre

<sup>2</sup> Vgl. GwH 27 april 2005, nr. 78/2005, B.12.1. en GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.19.5. Zie ook GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.16.4. en GwH 27 maart 2003, nr. 36/2003, B.4.: “Anders dan voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat (artikelen 62, tweede lid, en 68, § 1, van de Grondwet) en de verkiezingen van de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad (artikel 29, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) is voor de verkiezingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad niet bepaald dat zij volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging geschieden.”

<sup>3</sup> Artikel 4, derde lid, van de Grondwet.

<sup>4</sup> Adv. RvS 18.757/VR van 23 november 1988, *Parl. St.* Senaat 1988-89, nr. 514/1; adv. RvS 52.986/VR van 13 maart 2013, *Parl. St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-1989/2.

<sup>5</sup> *Parl. St.* Kamer, 2011-2012, nr. 532141/001, 3; *Parl. St.* Senaat, 2011-2012, nr. 51564/1, 2.

<sup>2</sup> Comparer avec C.C., 27 avril 2005, n° 78/2005, B.12.1 et C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.19.5. Voir aussi C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.16.4. et C.C., 27 mars 2003, n° 36/2003, B.4.: “A la différence de ce qui est le cas pour les élections de la Chambre des représentants et du Sénat (articles 62, alinéa 2, et 68, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution) et des élections du Conseil flamand et du Conseil régional wallon (article 29, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), il n'est pas précisé pour les élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale qu'elles se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle”.

<sup>3</sup> Article 4, alinéa 3, de la Constitution.

<sup>4</sup> Avis C.E. 18.757/VR du 23 novembre 1988, *Doc. parl.*, Sénat 1988-1989, n° 514/1; avis C.E. 52.986/VR du 13 mars 2013, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-1989/2.

<sup>5</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53-2141/001, p. 3; *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1564/1, p. 2.

bepaald werd dat voorbehouden is voor de verkozenen van de Franse taalgroep en het aantal zetels dat voorbehouden is voor de verkozenen van de Nederlandse taalgroep.<sup>6</sup>

5.2. In zijn arresten nrs. 35/2003 en 36/2003 heeft het Grondwettelijk Hof zich uitgesproken over de verenigbaarheid van het systeem dat in 2001 is ingesteld met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.<sup>7</sup>

Het Hof heeft in herinnering gebracht dat de uit deze bepaling afgeleide rechten om te kiezen en verkozen te worden niet absoluut zijn, en dat beperkingen op deze rechten een wettig doel moeten nastreven en evenredig moeten zijn met dat doel, zonder dat daardoor de essentie zelf van deze rechten wordt aangetast. Het Grondwettelijk Hof herinnerde er ook aan dat, om te voldoen aan de vereisten van artikel 3 van het voormelde Eerste Protocol, verkiezingen kunnen worden georganiseerd volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging of volgens een meerderheidsstelsel. Dit artikel 3 houdt volgens het Hof niet in dat de zetelverdeling een exacte weerspiegeling moet zijn van de stemaantallen. In een vaste vertegenwoordiging kan worden voorzien ten aanzien van een numerieke minderheid, voor zover het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen kiezers of tussen kandidaten verenigbaar kan worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.<sup>8</sup>

Het Grondwettelijk Hof heeft er daarbij op gewezen dat de onderzochte regeling gesitueerd is binnen het algemene institutionele stelsel van de Belgische Staat dat beoogt een evenwicht te verwezenlijken tussen de verschillende gemeenschappen en gewesten van het Koninkrijk en dat, binnen dat algemene institutionele stelsel het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het enige tweetalige gebied is, wat eigen institutionele organen en mechanismen verantwoordt.<sup>9</sup>

Het huidige systeem met een vast aantal zetels per taalgroep werd aldus door het Grondwettelijk Hof in overeenstemming geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De eventuele afbreuk aan het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging kan niet onevenredig worden geacht “ten aanzien van de door de bijzondere wetgever nagestreefde doelstelling, namelijk ervoor te zorgen dat de vertegenwoordigers van de minst talrijke taalgroep de voorwaarden genieten die noodzakelijk

de sièges réservés aux élus du groupe linguistique français et aux élus du groupe linguistique néerlandais<sup>6</sup>.

5.2. Dans ses arrêts n<sup>os</sup> 35/2003 et 36/2003, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la compatibilité du système instauré en 2001 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>7</sup>.

La Cour a rappelé que le droit de vote et le droit de se porter candidat découlant de cette disposition ne sont pas absolus, et que les restrictions imposées à ces droits doivent poursuivre un but légitime et lui être proportionnées, sans qu'elles puissent de ce fait affecter l'essence même de ces droits. La Cour constitutionnelle a également rappelé que, pour pouvoir satisfaire aux exigences de l'article 3 du Premier Protocole précité, les élections peuvent être organisées selon le système de la représentation proportionnelle ou selon le système majoritaire. D'après la Cour, cet article 3 n'implique pas que la dévolution des sièges soit le reflet exact du nombre des suffrages. Une représentation fixe peut être prévue pour une minorité numérique, pour autant que la différence de traitement qui en résulte entre les électeurs ou entre les candidats puisse être considérée comme compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution<sup>8</sup>.

La Cour constitutionnelle a souligné à cet égard que le régime examiné s'inscrit dans le système institutionnel général de l'État belge qui vise à réaliser un équilibre entre les diverses communautés et régions du Royaume et qu'au sein de ce système institutionnel général, la Région de Bruxelles-Capitale est la seule entité fédérée bilingue, ce qui justifie qu'elle soit dotée d'organes et de mécanismes institutionnels propres<sup>9</sup>.

Le système actuel, qui prévoit un nombre fixe de sièges par groupe linguistique, a donc été jugé conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution par la Cour constitutionnelle. L'atteinte éventuelle portée au principe de la représentation proportionnelle ne peut être jugée disproportionnée “au regard de l'objectif poursuivi par le législateur spécial, à savoir assurer aux représentants du groupe linguistique le moins nombreux les conditions nécessaires à l'exercice de leur mandat, et,

<sup>6</sup> Zie de artikelen 21 en 28 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 'houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen', die de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' wijzigen.

<sup>7</sup> Dit artikel luidt: “De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen”.

<sup>8</sup> GwH 27 maart 2003, nr. 36/2003, B.5 en B.6. Zie ook GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.16.4 en 16.5.

<sup>9</sup> GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.16.6. en GwH 27 maart 2003, nr. 36/2003, B.7.

<sup>6</sup> Voir les articles 21 et 28 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés', qui modifie la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

<sup>7</sup> Cet article s'énonce comme suit: “Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif”.

<sup>8</sup> C.C., 27 mars 2003, n<sup>o</sup> 36/2003, B.5 et B.6. Voir également C.C., 25 mars 2003, n<sup>o</sup> 35/2003, B.16.4 et 16.5.

<sup>9</sup> C.C., 25 mars 2003, n<sup>o</sup> 35/2003, B.16.6 et C.C., 27 mars 2003, n<sup>o</sup> 36/2003, B.7.

zijn voor de uitoefening van hun mandaat, en daardoor een normale democratische werking van de betrokken instellingen te waarborgen".<sup>10</sup>

Het Grondwettelijk Hof heeft ten slotte gepreciseerd dat de bijzondere wetgever in elk geval "de mogelijkheid [behoudt] om door een nieuw wetgevend optreden rekening te houden met een eventuele wijziging".<sup>11</sup>

6. Noch uit de Grondwet, noch uit een regel van internationaal recht, volgt een verplichting om in een bepaald aantal of een minimaal aantal zetels te voorzien voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement in zijn geheel, noch om in een vast of gewaarborgd aantal zetels te voorzien dat is voorbehouden aan elke taalgroep of aan de minst talrijke taalgroep in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

7. De bijzondere wetgever moet er evenwel rekening mee houden dat de Grondwet uitdrukkelijk het bestaan van de taalgroepen bevestigt. Artikel 136 van de Grondwet stelt dat er taalgroepen bestaan in het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, die bevoegdheden krijgen voor gemeenschapsaangelegenheden. Die bevoegdheden zijn niet enkel, ter uitvoering van dat artikel, in een bijzondere meerderheidswet geregeld, maar ook gedeeltelijk vastgelegd in de artikelen 163 en 166 van de Grondwet, die verwijzen naar het voormelde artikel. De artikelen 67 en 68 van de Grondwet verwijzen bovendien naar de Nederlandse en de Franse taalgroep van dit Parlement voor de aanwijzing van senatoren. Artikel 138 van de Grondwet voorziet ten slotte in de mogelijkheid om aan de Franse taalgroep de uitoefening van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap over te dragen.

Bij het uitwerken van een kiesstelsel, waarvan hij de voorwaarden bepaalt en waarvoor hij over een ruime beleidsvrijheid beschikt (zie hiervoor nr. 3), is de bijzondere wetgever er bijgevolg toe gehouden ervoor te zorgen dat bij de samenstelling van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement de taalgroepen blijven bestaan en in staat zijn hun grondwettelijk toegekende opdrachten te vervullen, als deel van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, als Vergadering van de Franse en de Vlaamse Gemeenschapscommissie en als Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

8.1. De onvolledigheid van de voorgestelde tekst en het aperte verschil tussen de toelichting bij het voorstel en de tekst ervan, maken dat het niet mogelijk is te beoordelen of het voorstel in overeenstemming is met de hiervoor geschetste beginselen.

<sup>10</sup> GwH, 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.16.8 en GwH 27 maart 2003, nr. 36/2003, B.9.

<sup>11</sup> GwH 27 maart 2003, nr. 36/2003, B.9.

par-là, garantir un fonctionnement démocratique normal des institutions concernées"<sup>10</sup>.

La Cour constitutionnelle a enfin précisé qu'en tout état de cause, le législateur spécial "conserve la possibilité de légiférer à nouveau pour tenir compte d'un éventuel changement"<sup>11</sup>.

6. Ni la Constitution, ni aucune règle de droit international n'impose l'obligation de prévoir un nombre déterminé ou un nombre minimal de sièges pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale dans son ensemble, ni celle de prévoir un nombre fixe ou garanti de sièges réservés à chaque groupe linguistique ou au groupe linguistique le moins nombreux au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

7. Le législateur spécial doit toutefois tenir compte du fait que la Constitution confirme expressément l'existence des groupes linguistiques. L'article 136 de la Constitution dispose qu'il existe des groupes linguistiques au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, auxquels sont attribuées des compétences pour les matières communautaires. Ces compétences sont non seulement régies, en application de cet article, par une loi adoptée à la majorité spéciale, mais elles sont également partiellement définies aux articles 163 et 166 de la Constitution, qui renvoient à l'article précité. Les articles 67 et 68 de la Constitution font en outre référence aux groupes linguistiques français et néerlandais de ce Parlement pour la désignation des sénateurs. L'article 138 de la Constitution prévoit enfin la possibilité de transférer au groupe linguistique français l'exercice de compétences de la Communauté française.

Lorsqu'il élabore un système électoral, dont il fixe les conditions et pour lequel il dispose d'une large liberté d'action (voir ci-dessus le point 3), le législateur spécial est donc tenu de veiller à ce que, dans la composition du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, les groupes linguistiques continuent d'exister et soient en mesure de remplir les missions qui leur sont attribuées par la Constitution, en tant que partie intégrante du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, en tant qu'Assemblée de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire flamande et en tant qu'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

8.1. Le caractère incomplet du texte proposé et la divergence manifeste entre les développements de la proposition et le texte de celle-ci ne permettent pas d'apprécier si la proposition est conforme aux principes énoncés ci-dessus.

<sup>10</sup> C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.16.8 et C.C., 27 mars 2003, n° 36/2003, B.9.

<sup>11</sup> C.C., 27 mars 2003, n° 36/2003, B.9.

8.2. In tegenstelling tot wat de toelichting beweert, voorziet het wetsvoorstel niet in de mogelijkheid dat zowel eentalige als tweetalige lijsten kunnen worden ingediend.<sup>12</sup>

De bepalingen van de bijzondere wet Brussel die uitgaan van eentalige lijsten worden immers ongemoeid gelaten. Zo strekt het voorstel bijvoorbeeld niet tot de wijziging van artikel 17, § 2, van de bijzondere wet Brussel, dat het beginsel vastlegt dat de kandidaten van de Nederlandse taalgroep en de kandidaten van de Franse taalgroep op afzonderlijke lijsten worden voorgedragen, hetgeen tweetalige lijsten uitsluit.

8.3. Het dispositief van het wetsvoorstel beperkt zich tot het opheffen van enkele bepalingen in de artikelen 14 en 20 van de bijzondere wet Brussel in verband met het vaste aantal zetels per taalgroep.

Deze voorgestelde wijzigingen laten niet toe te achterhalen op welke wijze de indiener meent dat de grondwettelijk veranderde taalgroepen moeten worden samengesteld.

Artikel 4 van het wetsvoorstel schrapt in artikel 20, § 2, derde lid, van de bijzondere wet Brussel immers de regel dat voor elke taalgroep een kiesdeler wordt vastgesteld. Het wetsvoorstel bepaalt evenwel niet op welke wijze dan wel die kiesdeler voor elke taalgroep moet worden berekend.<sup>13</sup> Nochtans is dit noodzakelijk voor de toepassing van artikel 20, § 2, vierde lid, van de bijzondere wet Brussel, dat bepaalt dat om het kiesquotiënt vast te stellen, de kiescijfers van de groepen van lijsten gedeeld wordt “door de kiesdeler die op hen betrekking heeft”, waarmee de kiesdeler van de betrokken taalgroep wordt bedoeld.

De Raad van State moet bijgevolg vaststellen dat de indiener van het voorstel niet bepaalt hoe hij de zetels beoogt te verdelen over de taalgroepen of welk ander systeem hij eventueel zou beogen om tot de samenstelling van de taalgroepen te komen.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> De vraag of zulke tweetalige lijsten al dan niet te verzoenen zijn met de toepasbaarheid van artikel 68, § 1, derde lid, van de Grondwet, hoeft dus niet te worden onderzocht.

<sup>13</sup> Het wetsvoorstel voorziet immers niet, in tegenstelling tot wat de toelichting suggereert, in een terugkeer naar het systeem dat gold vóór de wijziging daarvan bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, waarmee een vaste verdeling van zetels over de taalgroepen werd ingevoerd. Volgens het toenmalige artikel 20, § 2, van de bijzondere wet Brussel werden de toe te wijzen zetels, alvorens over te gaan tot de verdeling daarvan, omgeslagen over de groep van lijsten van kandidaten van de Nederlandse taalgroep en de groep van lijsten van kandidaten van de Franse taalgroep.

<sup>14</sup> Indien de indiener geen voorafgaande verdeling van de zetels over de taalgroepen zou beogen, maar enkel de verdeling van de zetels over de lijsten of de groepen van lijsten, zijn weer andere bepalingen van de bijzondere wet Brussel ontoepasbaar (bijvoorbeeld artikel 20, § 2, tweede lid, bijzondere wet Brussel dat bepalingen bevat inzake het toelaten van lijsten van een taalgroep tot de zetelverdeling (kiesdrempel)).

8.2. Contrairement à ce qui est affirmé dans les développements, la proposition de loi ne prévoit pas la possibilité que soient déposées à la fois des listes unilingues et des listes bilingues<sup>12</sup>.

Les dispositions de la loi spéciale Bruxelles fondées sur des listes unilingues restent en effet inchangées. Ainsi, la proposition ne vise par exemple pas à modifier l'article 17, § 2, de la loi spéciale Bruxelles, qui consacre le principe selon lequel les candidats du groupe linguistique français et les candidats du groupe linguistique néerlandais sont présentés sur des listes séparées, ce qui exclut des listes bilingues.

8.3. Le dispositif de la proposition de loi se limite à abroger quelques dispositions dans les articles 14 et 20 de la loi spéciale Bruxelles en ce qui concerne le nombre fixe de sièges par groupe linguistique.

Ces modifications proposées ne permettent pas de déterminer comment l'auteur estime que les groupes linguistiques consacrés par la Constitution doivent être composés.

L'article 4 de la proposition supprime en effet, dans l'article 20, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale Bruxelles, la règle selon laquelle un diviseur électoral est établi pour chaque groupe linguistique. La proposition de loi ne précise toutefois pas comment ce diviseur électoral doit être calculé pour chaque groupe linguistique<sup>13</sup>. Or, cela est nécessaire pour l'application de l'article 20, § 2, alinéa 4, de la loi spéciale Bruxelles, qui dispose que, pour fixer le quotient électoral, les chiffres électoraux des groupements de listes sont divisés “par le diviseur qui les concerne”, le diviseur électoral du groupe linguistique concerné étant ainsi visé.

Le Conseil d'État se doit donc de constater que l'auteur de la proposition ne précise pas comment il entend répartir les sièges entre les groupes linguistiques ni quel autre système il envisagerait éventuellement pour composer les groupes linguistiques<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Il n'est donc pas nécessaire d'examiner si de telles listes bilingues sont compatibles ou non avec l'applicabilité de l'article 68, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la Constitution.

<sup>13</sup> En effet, contrairement à ce que suggèrent les développements, la proposition de loi ne prévoit pas un retour au système qui prévalait avant sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001, lequel a instauré une répartition fixe des sièges entre les groupes linguistiques. Selon l'ancien article 20, § 2, de la loi spéciale Bruxelles, avant de procéder à la dévolution des sièges à conférer, ceux-ci étaient répartis entre le groupement de listes de candidats du groupe linguistique français et le groupement de listes de candidats du groupe linguistique néerlandais.

<sup>14</sup> Si l'auteur ne devait pas viser une répartition préalable des sièges entre les groupes linguistiques, mais uniquement la répartition des sièges entre les listes ou les groupements de listes, d'autres dispositions de la loi spéciale Bruxelles seraient inapplicables (par exemple l'article 20, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale Bruxelles qui contient des dispositions relatives à l'admission des listes d'un groupe linguistique à la répartition des sièges (seuil électoral)).

8.4. Aangezien de Raad van State niet kan nagaan welke regeling de indiener precies tot stand wenst te brengen, kan hij niet beoordelen of die regeling in overeenstemming is met de hogervermelde beginselen.

#### B. Dubbele meerderheidsregel

9. De artikelen 5 tot 7 van het voorstel wijzigen de artikelen 35, 36 en 41 van de bijzondere wet Brussel. Deze wijzigingen houden de afschaffing in van de regeling krachtens dewelke de Brusselse Hoofdstedelijke regering in beginsel op een dubbele meerderheid moet steunen, met name dat zij niet alleen het vertrouwen van een meerderheid van de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement moet krijgen, maar ook het vertrouwen van een meerderheid van de leden van zowel de Franse als de Nederlandse taalgroep, afzonderlijk beschouwd.

Daartoe beogen de artikelen 5 tot 7 van het voorstel in de bijzondere wet Brussel zowel de bepalingen met betrekking tot de installatie van de Brusselse Hoofdstedelijke regering, als deze met betrekking tot de constructieve motie van wantrouwen tegen deze regering en deze met betrekking tot de gewestelijke staatssecretarissen, aan te passen, om daarin alle verwijzingen naar voorwaarden tot het bekomen van een meerderheid van de leden van elke taalgroep, of, al naargelang het geval, van de betrokken taalgroep, te schrappen.<sup>15</sup>

10.1. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds de gelegenheid gehad zich uit te spreken over de principiële mogelijkheid van een (minder vergaande) versoepeling van de dubbele meerderheidsregel bij de installatie van de Brusselse Hoofdstedelijke regering naar aanleiding van verschillende voorstellen van bijzondere wet die het oogmerk hadden het vereiste aantal stemmen te verminderen tot een derde van de leden van elke of de betrokken taalgroep.<sup>16</sup>

10.2. De afdeling Wetgeving wees er in de adviezen 37.245/VR, 37.246/VR, 37.247/VR en 37.248/VR van 22 juni 2004 vooreerst op dat geen enkele grondwettelijke bepaling eraan in de weg staat om af te stappen van de regel dat de verkiezing van de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke regering, met uitzondering van de voorzitter, en die van de staatssecretarissen, in ieder geval de steun moet krijgen van de meerderheid van de leden van elk van de taalgroepen van

<sup>15</sup> Het wetsvoorstel bevat geen wijziging van artikel 36, § 2, van de bijzondere wet Brussel, dat betrekking heeft op de procedure voor de aanneming van de constructieve motie van wantrouwen tegen het College van de Franse Gemeenschapscommissie of tegen een of meer leden ervan wanneer deze instelling decreterende bevoegdheid uitoefent overeenkomstig artikel 138 van de Grondwet, hoewel het aannemen van zo'n motie volgens die bepaling ook gevolgen zou hebben voor de samenstelling van de Brusselse Hoofdstedelijke regering.

<sup>16</sup> Zie adv. RvS 37.245/VR, 37.246/VR, 37.247/VR en 37.248/VR van 22 juni 2004 over drie voorstellen van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen' (37.245/VR, 37.246/VR, 37.248/VR), en een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, teneinde in het licht van het arrest van het Arbitragehof van 25 maart 2003 het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te waarborgen' (37.247/VR), *Parl. St.* Kamer, 2003-04, nr. 518/2.

8.4. Dès lors que le Conseil d'État ne peut vérifier quel dispositif l'auteur entend précisément élaborer, il ne peut apprécier si ce dispositif est conforme aux principes précités.

#### B. Règle de la double majorité

9. Les articles 5 à 7 de la proposition modifient les articles 35, 36 et 41 de la loi spéciale Bruxelles. Ces modifications emportent la suppression du dispositif en vertu duquel le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit, en principe, s'appuyer sur une double majorité, à savoir qu'il doit obtenir non seulement la confiance d'une majorité des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, mais aussi celle d'une majorité des membres tant du groupe linguistique français que du groupe linguistique néerlandais pris séparément.

À cet effet, les articles 5 à 7 de la proposition entendent adapter dans la loi spéciale Bruxelles aussi bien les dispositions relatives à l'installation du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que celles relatives à la motion de méfiance constructive à l'égard de ce gouvernement et celles relatives aux secrétaires d'État régionaux, afin d'y supprimer toutes les références aux conditions d'obtention d'une majorité de membres dans chaque groupe linguistique ou, selon le cas, dans le groupe linguistique concerné<sup>15</sup>.

10.1. Le Conseil d'État, section de législation, a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la possibilité de principe d'un assouplissement (moins important) de la règle de la double majorité lors de l'installation du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale consécutivement à différentes propositions de loi spéciale qui avaient pour objectif de réduire le nombre requis de votes à un tiers des membres de chaque groupe linguistique ou du groupe linguistique concerné<sup>16</sup>.

10.2. Dans les avis 37.245/VR, 37.246/VR, 37.247/VR et 37.248/VR du 22 juin 2004, la section de législation a tout d'abord souligné qu'aucune disposition constitutionnelle ne s'oppose à l'abandon de la règle selon laquelle l'élection des membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale autres que son président, et celle des secrétaires d'État, doivent reposer en tout cas sur le soutien de la majorité des membres de chacun des groupes linguistiques du Parlement

<sup>15</sup> La proposition de loi ne modifie pas l'article 36, § 2, de la loi spéciale Bruxelles, qui concerne la procédure d'adoption de la motion de méfiance constructive à l'égard du Collège de la Commission communautaire française ou à l'égard d'un ou de plusieurs de ses membres lorsque cette institution exerce le pouvoir délégué conformément à l'article 138 de la Constitution, bien que l'adoption d'une telle motion puisse, selon cette disposition, aussi avoir des conséquences pour la composition du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>16</sup> Voir les avis C.E. 37.245/VR, 37.246/VR, 37.247/VR et 37.248/VR du 22 juin 2004 sur trois propositions de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises' (37.245/VR, 37.246/VR, 37.248/VR), et une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions Bruxelloises, en vue d'assurer la gouvernance de la Région de Bruxelles-Capitale suite à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 25 mars 2003' (37.247/VR), *Doc. parl.*, Chambre, 2003-04, n° 518/2.

het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, inzonderheid omdat in de toenmalige voorstellen, net zoals in het thans voorliggende voorstel, het vereiste dat de gekozenen over de steun van de meerderheid van de leden van het Parlement beschikken, gehandhaafd werd. Hetzelfde geldt voor het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, dat krachtens artikel 60, vierde lid, van de bijzondere wet Brussel bestaat uit de leden van de Gewestregering.<sup>17</sup>

10.3. Vervolgens onderzocht de afdeling Wetgeving in de vermelde adviezen de gevolgen van de ontworpen versoepeling van de dubbele meerderheidsregel voor de samenstelling van de colleges van de gemeenschapscommissies:<sup>18</sup>

“22. Artikel 136, eerste lid, van de Grondwet luidt als volgt:

‘Er bestaan taalgroepen in de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, en Colleges, bevoegd voor de gemeenschapsaangelegenheden; hun samenstelling, werking, bevoegdheden en, onverminderd artikel 175, hun financiering worden geregeld door een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid’.

Wat de samenstelling van de colleges betreft, is die bepaling uitgevoerd bij artikel 60 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989. Bij die bepaling worden inzonderheid de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie opgericht. Een van de organen van die instellingen, het College, is, voor elk van die instellingen het College waarvan in de voormelde grondwetsbepaling sprake is.

Artikel 60, tweede en derde lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 bepaalt dat

‘(...) [het] college [van de Vlaamse Gemeenschapscommissie bestaat] uit de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke regering en de gewestelijke staatssecretarissen die tot de Nederlandse taalgroep behoren’

en

‘(...) [het] college [van de Franse Gemeenschapscommissie bestaat] uit de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke regering en de gewestelijke staatssecretarissen die tot de Franse taalgroep behoren’.

Hoewel deze bepalingen niet gewijzigd worden bij de onderzochte voorstellen, hebben de veranderingen die bij deze voorstellen worden aangebracht in de wijze waarop de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke regering en de staatssecretarissen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest worden verkozen onmiddellijke gevolgen voor de manier waarop de representativiteit van de leden van de unicommunautaire colleges van Brussel wordt opgevat.

<sup>17</sup> Zie adv. RvS 37.245/VR, 37.246/VR, 37.247/VR en 37.248/VR van 22 juni 2004, opmerking 19.

<sup>18</sup> Zie adv. RvS 37.245/VR, 37.246/VR, 37.247/VR en 37.248/VR van 22 juni 2004, opmerkingen 22-24.

de la Région de Bruxelles-Capitale, dès lors spécialement que les propositions de l'époque, à l'instar de la proposition actuellement à l'examen, maintenaient l'exigence selon laquelle les élus disposent du soutien de la majorité des membres du Parlement. Il en va de même pour le Collège réuni de la Commission communautaire commune qui, en vertu de l'article 60, alinéa 4, de la loi spéciale Bruxelles, est composé des membres du gouvernement régional<sup>17</sup>.

10.3. Ensuite, la section de législation a examiné dans les avis précités l'incidence de l'assouplissement en projet de la règle de la double majorité sur la composition des collèges des commissions communautaires<sup>18</sup>:

“22. L'article 136, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution s'énonce comme suit:

‘Il y a des groupes linguistiques au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, et des Collèges, compétents pour les matières communautaires; leurs composition, fonctionnement, compétences et, sans préjudice de l'article 175, leur financement, sont réglés par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa’.

En ce qui concerne la composition des collèges, cette disposition a été exécutée par l'article 60 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989. Cette disposition crée notamment la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande. L'un des organes de ces institutions, le Collège est, pour chacune d'entre elles, le Collège prévu par la disposition constitutionnelle précitée.

L'article 60, alinéas 2 et 3, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 dispose que

‘(...) [le] collège [de la Commission communautaire française est] composé des membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et des secrétaires d'État régionaux appartenant au groupe linguistique français’

et que

‘(...) [le] collège [de la Commission communautaire flamande est] composé des membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et des secrétaires d'État régionaux appartenant au groupe linguistique néerlandais’.

Sans que ces dispositions soient modifiées par les propositions à l'examen, les changements apportés par celles-ci au mode d'élection des membres du gouvernement régional et des secrétaires d'État régionaux ont donc des répercussions immédiates sur la manière dont est conçue la représentativité des membres des collèges unicommunautaires bruxellois.

<sup>17</sup> Voir avis C.E. 37.245/VR, 37.246/VR, 37.247/VR et 37.248/VR du 22 juin 2004, observation 19.

<sup>18</sup> Voir avis C.E. 37.245/VR, 37.246/VR, 37.247/VR et 37.248/VR du 22 juin 2004, observations 22-24.

Meer in het bijzonder volgt uit de voorliggende voorstellen dat het achterwege laten van het vereiste om in deze of gene fase van de verkiezingsprocedure te worden gesteund door een meerderheid van de leden van een van beide taalgroepen voor de verkiezing van de leden van de regering, de voorzitter uitgezonderd, en, [...], voor de verkiezing van de staatssecretarissen van het Gewest, er ipso facto toe zal leiden dat een van beide unicommunautaire colleges leden zou kunnen tellen die deze steun van de meerderheid niet genieten. [...]

Dezelfde overwegingen kunnen worden geopperd in verband met het gevolg voor de representativiteit van een of meer leden van een unicommunautair college van een constructieve motie van wantrouwen die gesteund wordt door minder dan de meerderheid van de leden van de overeenkomstige taalgroep binnen de Raad.

23. De onderzochte bepalingen leiden tot een schending van de democratische regel naar luid waarvan het uitvoerend orgaan van een politieke collectiviteit in principe de rechtstreekse of onrechtstreekse emanatie moet zijn van het vertegenwoordigend lichaam van die collectiviteit.<sup>19</sup>

Dat beginsel geldt niet alleen voor de leidinggevende overheid van instellingen die over de wetgevende macht beschikken, maar voor elke politieke collectiviteit waarvan het vertegenwoordigend orgaan, direct of indirect, door de bevolking is verkozen en zelfs als er niet voorzien is in enige regeling van politieke verantwoordelijkheid die tot het ontslag van de leden ervan kan leiden. *In casu* geldt dat beginsel des te meer daar de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 op indirecte wijze in zulk een regeling voorziet ten aanzien van de leden van de colleges, door de mogelijkheid waarover elke taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad beschikt om een constructieve motie van wantrouwen aan te nemen tegen de leden van de regering, de voorzitter uitgezonderd, die tot die taalgroep behoren en met de op dezelfde wijze omschreven staatssecretarissen van het Gewest; die mogelijkheid wordt - weliswaar - beperkt door de voorliggende voorstellen, waarbij in de huidige regeling inzonderheid de regel wordt ingevoegd dat zulk een motie door de meerderheid van de leden van de Raad moet worden aangenomen.<sup>20</sup> Wanneer artikel 138 van

Plus spécialement, il résulte des propositions à l'examen que la perte de l'exigence du soutien majoritaire, à l'une ou l'autre phase de la procédure d'élection, des membres d'un des deux groupes linguistiques pour l'élection des membres du gouvernement autre que le président et, [...], pour l'élection des secrétaires d'État régionaux, entraînera ipso facto que l'un des deux collèges unicommunautaires pourrait être composé de membres ne disposant pas de ce soutien majoritaire. [...]

Les mêmes considérations peuvent être émises en ce qui concerne l'effet sur la représentativité d'un ou de plusieurs membres d'un collège unicommunautaire d'une motion de méfiance constructive soutenue par moins de la majorité des membres du groupe linguistique correspondant au sein du Conseil.

23. Les dispositions à l'examen ont pour effet de violer la règle démocratique selon laquelle l'organe exécutif d'une collectivité politique doit en principe émaner directement ou indirectement de l'assemblée délibérative de cette collectivité<sup>19</sup>.

Ce principe s'applique non seulement aux autorités responsables d'institutions disposant du pouvoir législatif, mais à toute collectivité politique dont l'organe délibératif est élu, directement ou indirectement, par la population, et ce même si aucun système de responsabilité politique pouvant conduire à la démission de ses membres n'est organisé. En l'espèce, il doit en être *a fortiori* ainsi puisque la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 organise indirectement un pareil système à l'égard des membres des collèges, par la possibilité pour chaque groupe linguistique du Conseil régional d'adopter une motion de méfiance constructive qui concerne les membres du gouvernement autres que le président relevant de ce groupe linguistique et les secrétaires d'État régionaux pareillement qualifiés; cette possibilité est il est vrai atténuée par les propositions à l'examen qui ajoutent notamment au système actuel la règle selon laquelle une pareille motion doit être adoptée à la majorité des membres du Conseil<sup>20</sup>. En outre, lorsqu'il est fait application de l'article 138 de la Constitution, l'article 36, § 2, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, inchangé par

<sup>19</sup> Voetnoot 30 van het geciteerde advies: Zie in deze zin, advies 31.644/VR, gegeven op 14 mei 2001 over de amendementen nrs. 95 tot 115 op een ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, dat de genoemde bijzondere wet van 13 juli 2001 is geworden, inzonderheid opmerking nr. 1 bij amendement nr. 108.

<sup>20</sup> Voetnoot 31 van het geciteerde advies: Meer in het bijzonder wordt die regel op algemene wijze afgezwakt door voorstel nr. 957 (rolnr. 37.427); de drie overige voorstellen, waarbij artikel 36, § 1, zesde lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 niet wordt gewijzigd, zwakken die regel alleen af ingeval de betrokken regeringsleden of zelfs de betrokken staatssecretarissen aangesteld zijn in de mogelijke derde fase van de verkiezingsprocedure.

<sup>19</sup> Note de bas de page 30 de l'avis cité: En ce sens, voy. l'avis 31.644/VR, donné le 14 mai 2001 sur les amendements n<sup>os</sup> 95 à 115 sur un projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, devenue la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001, spécialement l'observation n<sup>o</sup> 1 sur l'amendement n<sup>o</sup> 108.

<sup>20</sup> Note de bas de page 31 de l'avis cité: Plus précisément, cette règle est en effet atténuée de manière générale par la proposition n<sup>o</sup> 957 (rôle n<sup>o</sup> 37.247); les trois autres propositions, qui ne modifient pas l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 6, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, ne l'atténuent que dans l'hypothèse où les membres concernés du gouvernement, voire les secrétaires d'État, ont été désignés lors de la troisième phase éventuelle de la procédure d'élection.

de Grondwet wordt toegepast, voorziet artikel 36, § 2, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, welke bepaling bij de voorliggende voorstellen niet wordt gewijzigd,<sup>21</sup> ten opzichte van de Franstalige leden van de regering en de Franstalige staatssecretaris of staatssecretarissen, die eveneens lid zijn van het College van de Franse Gemeenschapscommissie, bovendien in een regeling van politieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de Franse taalgroep, die, nog steeds in dat geval, de wetgevende vergadering van die instelling uitmaakt.

24. De nieuwe procedures die overwogen worden voor de verkiezing van de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke regering, de voorzitter uitgezonderd, en voor de verkiezing van de staatssecretarissen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest kunnen in het licht van hun weerslag op de representativiteit van de colleges van de eentalige gemeenschapscommissies, alleen worden aanvaard als de wijze waarop de leden van die colleges worden aangesteld aldus herzien wordt dat beide aspecten losgekoppeld worden.

Geen enkele grondwetsbepaling schrijft immers voor dat, zoals in de huidige regeling, een verband wordt gelegd tussen, enerzijds, de samenstelling van de Brusselse Hoofdstedelijke regering en de aanstelling van de staatssecretarissen, en, anderzijds, de samenstelling van die colleges. Dat verband

les propositions à l'examen<sup>21</sup>, organise à l'égard des membres francophones du gouvernement et du ou des secrétaires d'État francophones, qui sont aussi membres du Collège de la Commission communautaire française un système de responsabilité politique des membres du Collège devant le groupe linguistique francophone qui constitue, toujours dans cette hypothèse, l'assemblée législative de cette institution.

24. Les nouvelles procédures envisagées pour l'élection des membres du gouvernement régional autres que le président et pour l'élection des secrétaires d'État régionaux ne seraient admissibles, au regard de leur incidence sur la représentativité des collèges communautaires unilingues, que si la désignation des membres de ces collèges était revue de manière à dissocier les deux aspects.

Aucune disposition constitutionnelle n'impose en effet que le lien soit établi, comme dans le régime actuel, entre, d'une part, la composition du gouvernement bruxellois et la désignation des secrétaires d'État et, d'autre part, la composition de ces collèges. Ce lien n'est requis, par l'article 136, alinéa 1<sup>er</sup>, de la

<sup>21</sup> Voetnoot 32 van het geciteerde advies: Op te merken valt dat bij die bepaling het verband wordt gelegd tussen de politieke verantwoordelijkheid van de leden van het College van de Franse Gemeenschapscommissie en de samenstelling van de Brusselse Hoofdstedelijke regering, wat de Franstalige leden ervan betreft. Door een – uit wetgevingstechnisch oogpunt weliswaar onjuiste – verwijzing naar het oude artikel 35, § 2, derde lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 wordt in die bepaling eveneens gesteld dat als het ontslag en de aanstelling die uit de constructieve motie van wantrouwen voortvloeien, betrekking hebben op de voorzitter van de regering, de instemming van de volstreekte meerderheid van de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad vereist is. Bij de voorstellen wordt dit vereiste van de meerderheid niet uitgebreid tot het bij artikel 36, § 2, geregelde geval dat de Franse Gemeenschapscommissie de bevoegdheden uitoefent die haar op grond van artikel 138 van de Grondwet zijn opgedragen, hoewel in die voorstellen wordt bepaald dat een meerderheid binnen de Brusselse Hoofdstedelijke Raad vereist is in geval van een constructieve motie van wantrouwen tegen de regeringsleden of zelfs tegen de staatssecretaris of staatssecretarissen, gesteund door een derde van de leden van de overeenkomstige taalgroep.

<sup>21</sup> Note de bas de page 32 de l'avis cité: On observera que cette disposition effectue le lien entre la responsabilité politique des membres du Collège de la Commission communautaire française et la composition des membres francophones du gouvernement régional. Elle prévoit aussi, par un renvoi il est vrai légistiquement incorrect à l'article 35, § 2, alinéa 3, ancien, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, que si la démission et la désignation résultant de la méfiance constructive concernent le président du gouvernement, la majorité absolue des membres du Conseil régional est requise. Les propositions n'étendent pas cette exigence de majorité à l'hypothèse, visée par l'article 36, § 2, dans laquelle la Commission communautaire française exerce les compétences attribuées sur la base de l'article 138 de la Constitution, alors qu'elles prévoient la nécessité d'une majorité au sein du Conseil régional en cas de méfiance constructive concernant les membres du gouvernement, voire le ou les secrétaires d'État, soutenus par un tiers des membres du groupe linguistique qui leur correspond.

dient krachtens artikel 136, eerste lid, van de Grondwet alleen te worden gelegd wat de taalgroepen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad betreft.”<sup>22</sup>

11. De in de artikelen 5 tot 7 van het voorstel van bijzondere wet voorgestelde regeling, die niet louter een subsidiaire versoepeling, maar een volledige afschaffing inhoudt van de dubbele meerderheidsregel bij de installatie en de vertrouwensstemmingen van de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke regering, stuit *a fortiori* op dezelfde bezwaren als deze aangehaald in het hierboven geciteerde advies.

De voorgestelde bepalingen zouden dus eveneens alleen kunnen worden aanvaard als de wijze waarop de leden van de unicommunautaire colleges worden aangesteld, wordt herzien, teneinde te waarborgen dat deze unicommunautaire colleges steunen op een meerderheid binnen hun respectievelijke taalgroep in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

<sup>22</sup> De adviezen wijzen er vervolgens op dat indien zo'n loskoppeling zou worden overwogen, rekening moet worden gehouden met een aantal grondwetsbepalingen: “25. Ingeval een dergelijke loskoppeling zou worden overwogen, zou evenwel moeten worden toegezien op de naleving van de grondwetsbepalingen waarbij tussen de samenstelling van de eentalige colleges en van het Verenigd College een verband wordt gelegd. Dat verband wordt niet op absolute wijze gelegd. Artikel 135 van de Grondwet luidt als volgt: “Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid wijst de overheden aan die voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de bevoegdheden uitoefenen die niet zijn toegewezen aan de gemeenschappen voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 128, § 1”. Artikel 136, tweede lid, van de Grondwet, luidt als volgt: “De Colleges vormen samen het Verenigd College, dat fungeert als overleg- en coördinatieorgaan tussen de beide gemeenschappen”. Artikel 166, § 3, 1° en 3°, van de Grondwet luidt als volgt: “De organen, bedoeld in artikel 136: 1° hebben, elk voor hun gemeenschap, dezelfde bevoegdheden als de andere inrichtende machten inzake culturele aangelegenheden, onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden; [...] 3° regelen samen de in 1° bedoelde aangelegenheden van gemeenschappelijk belang.” Krachtens artikel 60, vierde lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 zijn de overheden waarvan sprake is in artikel 135 van de Grondwet de Verenigde Vergadering, bestaande uit de leden van de taalgroepen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, en het Verenigd College, bestaande uit de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke regering. De Verenigde Vergadering en het Verenigd College vormen de organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Uit die bepalingen volgt dat het krachtens de Grondwet niet vereist is een verband te leggen tussen de eentalige colleges en het Verenigd College wat betreft de overheden die, krachtens artikel 135 van de Grondwet, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de bevoegdheden uitoefenen die niet zijn toegewezen aan de gemeenschappen voor de persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 128, § 1, van de Grondwet. Zulk een verband dient krachtens de artikelen 136, tweede lid, en 166, § 3, van de Grondwet - en alleen binnen de werkingssfeer van deze bepalingen - daarentegen wel te worden gelegd wat betreft: het vereiste om het Verenigd College, dat noodzakelijkerwijze bestaat uit de twee eentalige colleges, op te richten “als overleg- en coördinatieorgaan tussen de beide gemeenschappen” in het Gewest (artikel 136, tweede lid, van de Grondwet); de bevoegdheid van de twee eentalige colleges om samen dezelfde bevoegdheden als de andere inrichtende machten uit te oefenen inzake culturele aangelegenheden, onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden (artikel 166, § 3, 1° en 3°, van de Grondwet)”.

Constitution, qu'en ce qui concerne les groupes linguistiques du Conseil régional”<sup>22</sup>.

11. Le dispositif proposé aux articles 5 à 7 de la proposition de loi spéciale, qui implique non pas un assouplissement subsidiaire, mais une suppression totale de la règle de la double majorité lors de l'installation et des votes de confiance des membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, se heurte *a fortiori* aux mêmes objections que celles soulevées dans l'avis précité.

Les dispositions proposées ne sauraient dès lors être elles aussi admissibles que si le mode de désignation des membres des collèges unicommunautaires était revu, afin de garantir que ces collèges unicommunautaires s'appuient sur une majorité au sein de leur groupe linguistique respectif au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>22</sup> Les avis relèvent ensuite que si une telle dissociation devait être envisagée, il faudrait tenir compte d'un certain nombre de dispositions constitutionnelles: “25. Si la dissociation dont il vient d'être question devait être envisagée, il y aurait lieu toutefois de veiller au respect des dispositions constitutionnelles qui établissent le lien entre la composition des collèges unilingues et du Collège réuni. Ce lien n'est pas établi de manière absolue. L'article 135 de la Constitution dispose: ‘Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, désigne les autorités qui, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent les compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 128, § 1<sup>er</sup>’. L'article 136, alinéa 2, de la Constitution dispose: ‘Les Collèges forment ensemble le Collège réuni, qui fait fonction d'organe de concertation et de coordination entre les deux communautés’. L'article 166, § 3, 1° et 3°, de la Constitution dispose: ‘Les organes visés à l'article 136: 1° ont, chacun pour sa communauté, les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs pour les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables; [...] 3° règlent conjointement les matières visées au 1° qui sont d'intérêt commun’. En vertu de l'article 60, alinéa 4, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, les autorités visées par l'article 135 de la Constitution sont l'Assemblée réunie, composée des membres des groupes linguistiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, et le Collège réuni, composé des membres du gouvernement régional. L'Assemblée réunie et le Collège réuni forment les organes de la Commission communautaire commune. Il résulte de ces dispositions que le lien entre les collèges unilingues et le Collège réuni n'est pas requis par la Constitution en ce qui concerne les autorités qui, en vertu de l'article 135 de la Constitution, exercent dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale les compétences non dévolues aux communautés dans les matières personnalisables, visées à l'article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution. En revanche, un pareil lien est exigé par les articles 136, alinéa 2, et 166, § 3, de la Constitution et dans les seules limites de ces dispositions pour ce qui concerne: – la nécessité de constituer le Collège réuni, formé nécessairement des deux collèges unilingues, en ‘organe de concertation et de coordination entre les deux communautés’ dans la Région (article 136, alinéa 2, de la Constitution); – la compétence des deux collèges unilingues de régler conjointement les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs dans les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables (article 166, § 3, 1° et 3°, de la Constitution)”.

C. Opheffing van artikel 60, vijfde lid, van de bijzondere wet Brussel

12. Het strekt inderdaad tot aanbeveling om, zoals beoogd wordt met artikel 8 van het voorstel, het ten gevolge van de vernietiging door het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 35/2003 van artikel 38 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 onwerkzaam geworden artikel 60, vijfde lid, uit de bijzondere wet Brussel te schrappen.

Hetzelfde dient dan echter ook te gebeuren voor het zesde en zevende lid van dat artikel 60 van de bijzondere wet Brussel, vermits die bepalingen betrekking hebben op de vergoeding van de in artikel 60, vijfde lid, bedoelde bijkomende leden.

Los van hetgeen in opmerking 11 over de artikelen 5 tot 7 van het voorstel is opgemerkt, kunnen daarnaast de bepalingen in de artikelen 5 tot 7 van het voorstel behouden blijven die beogen de thans doelloze bepalingen van de bijzondere wet Brussel waarin verwezen wordt naar artikel 60, vijfde lid, op te heffen.<sup>23</sup>

\*

<i>De griffier,</i>	<i>De voorzitter,</i>
Gregory DELANNAY	Wilfried VAN VAERENBERGH

C. Abrogation de l'article 60, alinéa 5, de la loi spéciale Bruxelles

12. Il est en effet recommandé, ainsi que le prévoit l'article 8 de la proposition, de supprimer de la loi spéciale Bruxelles l'article 60, alinéa 5, devenu inopérant consécutivement à l'annulation de l'article 38 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 35/2003.

Il en va cependant aussi de même des alinéas 6 et 7 de l'article 60 de la loi spéciale Bruxelles, ces dispositions portant sur l'indemnité des membres supplémentaires visés à l'article 60, alinéa 5.

Indépendamment des observations formulées au point 11 sur les articles 5 à 7 de la proposition, les dispositions prévues aux articles 5 à 7 de la proposition visant à abroger les dispositions actuellement sans objet de la loi spéciale Bruxelles et faisant référence à l'article 60, alinéa 5, peuvent être maintenues<sup>23</sup>.

\*

<i>Le greffier,</i>	<i>Le président,</i>
Gregory DELANNAY	Wilfried VAN VAERENBERGH

<sup>23</sup> Het gaat meer bepaald om artikel 35, § 2, tweede lid, tweede zin, artikel 35, § 2, vierde lid, zinsdeel "of ... vijfde lid," artikel 36, § 1, zevende lid, artikel 41, § 3, derde lid, tweede zin, en artikel 41, § 3, vierde lid, zinsdeel "of ... vijfde lid," van de bijzondere wet Brussel.

<sup>23</sup> Il s'agit plus précisément de l'article 35, § 2, alinéa 2, deuxième phrase, de l'article 35, § 2, alinéa 4, segment de phrase "ou, ... alinéa 5." de l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 7, de l'article 41, § 3, alinéa 3, deuxième phrase, et de l'article 41, § 3, alinéa 4, segment de phrase "ou, ... alinéa 5," de la loi spéciale Bruxelles.