

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

5 JUIN 1992

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 10 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises

(Déposée par M. Hasquin et consorts)

DEVELOPPEMENTS

Les systèmes démocratiques ont consacré des garanties spéciales au regard de la loi pénale pour les mandataires de la nation ou du peuple. Ces garanties qualifiées d'«immunités parlementaires» ont pour but d'assurer la libre expression de la volonté nationale et le libre exercice de l'activité législative.

En vertu de ce principe, notre Constitution a instauré par les articles 44 et 45, un régime de protection renforcée.

Le premier article établit l'irresponsabilité parlementaire. Le second protège les représentants de la nation contre les poursuites dont ils pourraient faire l'objet en raison d'actes délictueux autres que ceux que peuvent constituer les opinions et les votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Si le principe de l'irresponsabilité parlementaire s'applique sans restriction aux conseillers de la Région de Bruxelles-Capitale (art. 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 prévoyant l'application de l'art. 42

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992

5 JUNI 1992

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 10 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen

(Ingediend door de heer Hasquin c.s.)

TOELICHTING

In een democratie worden aan de verkozenen van de natie of van het volk bijzondere waarborgen toegekend ten aanzien van de strafwet. Met deze zogenaamde «parlementaire onschendbaarheid» wordt beoogd de vrije uitdrukking van de wil van de natie en de vrije uitoefening van het wetgevende werk te vrijwaren.

In overeenstemming met dit beginsel is bij de artikelen 44 en 45 van onze Grondwet voor die bescherming een versterkte regeling ingevoerd.

Het eerste artikel bepaalt de parlementaire onverantwoordelijkheid. Het tweede beschermt de vertegenwoordigers van de natie tegen vervolging die tegen hen zou kunnen worden ingesteld wegens strafbare feiten die niet begaan zijn naar aanleiding van een mening of een stem, uitgebracht in de uitoefening van hun functie.

Het beginsel van de parlementaire onverantwoordelijkheid is zonder beperking van toepassing op de raadsleden van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (art. 28 van de bijzondere wet van 12 januari 1989

de la loi spéciale du 8 août 1980), il n'en est pas de même pour le principe établi par l'article 45 de la Constitution.

On sait que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas exactement assimilable aux autres conseils régionaux. Il diffère notamment quant à son pouvoir normatif qui s'exerce par la voie d'ordonnances vis-à-vis desquelles le juge peut effectuer un contrôle de constitutionnalité. Il se distingue encore par sa soumission à une « tutelle » de suspension par le Roi des ordonnances qui pourraient nuire à la fonction internationale de Bruxelles ainsi qu'à celle de capitale de l'Europe. Il se distingue aussi par sa composition, puisque ses membres ne sont pas nécessairement membres de la Chambre des Représentants ou du Sénat.

Mais ces différences mises à part, l'assemblée formée par les conseillers de la Région de Bruxelles-Capitale est selon un avis récent du Conseil d'Etat, de même nature que la Chambre des Représentants et le Sénat, les conseils communautaires et régionaux (Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Doc. A-54/2 - 1990-1991 - 9 novembre 1990).

Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est en effet composé de membres élus directement. Il exerce ses compétences par une voie équipollente à la loi et au décret. Les cas où il est soumis à une certaine tutelle sont exceptionnels.

Il n'existe, en conséquence, aucune raison de placer les conseillers de la Région de Bruxelles-Capitale dans une situation d'infériorité par rapport aux membres des autres assemblées. Pourtant, notre régime des immunités parlementaires conserve une incohérence certaine en ne prévoyant aucune disposition susceptible de permettre l'application de l'article 45 de la Constitution au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, alors qu'une telle disposition existe pour le Conseil de la Communauté germanophone dont la composition présente des caractéristiques analogues.

Il est urgent de réparer une injustice du constituant et du législateur vis-à-vis d'une assemblée qui partage « un minimum constitutionnel commun » (Delpérée) avec les assemblées nationales, communautaires ou régionales. (cf. F. Tulkens « De l'immunité des conseillers régionaux bruxellois et du principe d'égalité » *Journal des Tribunaux*, 25 novembre 1989, pp. 673-674).

La présente proposition a pour but de rétablir l'égalité dans l'intérêt de la fonction de conseiller et de

waarin bepaald wordt dat artikel 42 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing is). Het beginsel vastgelegd in art. 45 van de Grondwet is evenwel niet van toepassing.

De Brusselse Hoofdstedelijke Raad kan natuurlijk niet volledig worden gelijkgesteld met de andere gewestraden. Er zijn met name verschillen op het stuk van de normerende bevoegdheid die wordt uitgeoefend door middel van ordonnances die door de rechter aan de Grondwet kunnen worden getoetst. Een ander onderscheid is dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad onderworpen is aan het toezicht van de Koning die ordonnances kan schorsen wanneer ze schadelijke gevolgen zouden hebben voor de internationale rol alsook voor de functie van Brussel als hoofdstad van Europa. Het onderscheid ligt ook in de samenstelling aangezien de leden niet noodzakelijk lid zijn van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of van de Senaat.

Afgezien van deze verschillen is de vergadering bestaande uit de raadsleden van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest volgens een recent advies van de Raad van State van dezelfde aard als de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat, de Gemeenschaps- en de Gewestraden (Brusselse Hoofdstedelijke Raad, Gedr. St. A-54/2 — 1990-1991 — 9 november 1990).

De Brusselse Hoofdstedelijke Raad is immers samengesteld uit rechtstreeks verkozen leden. Hij oefent zijn bevoegdheden uit op een wijze die gelijkwaardig is met de wet en het decreet. De gevallen waar sprake is van een vorm van toezicht zijn uitzonderlijk.

Er bestaat bijgevolg geen enkele reden om de raadsleden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad minderwaardig te behandelen ten opzichte van de leden van de andere vergaderingen. Niettemin vertoont ons stelsel van parlementaire onschendbaarheid een duidelijk gebrek aan samenhang aangezien er geen enkele regeling bestaat waardoor de toepassing van artikel 45 van de Grondwet mogelijk wordt gemaakt ten aanzien van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, terwijl een dergelijke regeling toch bestaat voor de Duitstalige Gemeenschapsraad, die op een analoge wijze is samengesteld.

Het onrecht dat de grondwetgever en de wetgever hebben aangericht ten aanzien van een vergadering die een « minimum constitutionnel commun » (Delpérée) gemeen heeft met de nationale gemeenschaps- of gewestvergaderingen, moet dringend worden hersteld (cf. F. Tulkens « De l'immunité des conseillers régionaux bruxellois et du principe d'égalité » *Journal des Tribunaux*, 25 november 1989, blz. 673-674).

Dit voorstel heeft tot doel de gelijkheid te herstellen in het belang van de functie van raadslid en van de

l'institution du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autant qu'il n'est pas apparent que le législateur ait voulu sciemment les mettre en état d'infériorité.

L'article 10 de la loi du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises est complété par un nouvel alinéa relatif à l'application de l'article 45 de la Constitution.

Afin de répondre à l'objection d'ordre constitutionnel formulée par le Conseil d'Etat qui estimait qu'une telle restriction des compétences, que le pouvoir judiciaire tient directement des articles 7 et 92 de la Constitution, ne peut être apportée que par ou en vertu de la Constitution, il importe de remarquer que le Conseil d'Etat n'a soulevé aucune objection à l'inscription dans une loi de l'irresponsabilité du genre de celle de l'article 44. Or, cette irresponsabilité entraîne également des restrictions aux compétences du pouvoir judiciaire. Par ailleurs, le législateur ayant établi le statut d'une assemblée et de ses membres doit être en mesure d'instaurer un régime complet d'immunité pour les membres de cette assemblée.

Hervé HASQUIN.

*
* *

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

A l'article 10 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il est inséré un deuxième alinéa libellé comme suit :

« L'article 45 de la Constitution est applicable aux membres du Conseil. »

Hervé HASQUIN.
Eric van WEDDINGEN.
François-Xavier de DONNEA.
Jacques VANDENHAUTE.
Paul HATRY.

instelling van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Het blijkt immers niet dat de wetgever hen bewust in een minderwaardige positie heeft willen dringen.

Artikel 10 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen wordt aangevuld met een nieuw lid dat betrekking heeft op de toepassing van artikel 45 van de Grondwet.

Er dient dus een antwoord te worden gevonden voor het grondwettelijk bezwaar geformuleerd door de Raad van State, die van oordeel is dat de bevoegdheden die de rechterlijke macht rechtstreeks uit de artikelen 7 en 92 van de Grondwet verkregen heeft, slechts kunnen worden beperkt door of krachtens de Grondwet. Het zij opgemerkt dat de Raad van State geen enkel bezwaar heeft geuit tegen het feit dat de onverantwoordelijkheid van het soort dat in artikel 44 bepaald wordt, in de wet wordt ingeschreven. Deze onverantwoordelijkheid brengt evenwel mee dat ook beperkingen worden gesteld aan de bevoegdheden van de rechterlijke macht. De wetgever die de rechtstoestand van een vergadering en van haar leden heeft ingesteld, moet immers ook in staat zijn een volledig stelsel van onschendbaarheid in te voeren voor de leden van die vergadering.

*
* *

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 10 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen wordt aangevuld met het volgende lid :

« Artikel 45 van de Grondwet is van toepassing op de leden van de Raad. »