

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 décembre 2013

PROJET DE LOI SPÉCIALE
modifiant la
loi spéciale du 8 août 1980 de
réformes institutionnelles, la loi
spéciale du 6 janvier 1989 sur la
Cour constitutionnelle et la loi
spéciale du 12 janvier 1989 relative
aux Institutions bruxelloises

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE
LA CONSTITUTION ET DE LA RÉFORME
DES INSTITUTIONS
PAR
MMES **Katrin JADIN** ET **Catherine FONCK**

SOMMAIRE

Pages

I. Exposé introductif	3
II. Discussion générale.....	3
III. Discussion des articles.....	11
IV. Votes.....	12

Documents précédents:

Doc 53 **3200/ (2013/2014)**:
001: Projet transmis par le Sénat.
002 et 003: Amendements.

Voir aussi:

005: Texte corrigé par la commission.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 december 2013

ONTWERP VAN BIJZONDERE WET
tot wijziging van de bijzondere wet van
8 augustus 1980 tot hervorming der
instellingen, de bijzondere wet van
6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof
en de bijzondere wet van 12 januari 1989
met betrekking tot
de Brusselse Instellingen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE HERZIENING
VAN DE GRONDWET EN DE HERVORMING
VAN DE INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE DAMES **Katrin JADIN** EN **Catherine FONCK**

INHOUD

Blz.

I. Inleidende uiteenzetting	3
II. Algemene bespreking.....	3
III. Artikelsgewijze bespreking.....	11
IV. Stemmingen	12

Voorgaande documenten:

Doc 53 **3200/ (2013/2014)**:
001: Ontwerp overgezonden door de Senaat.
002: Amendementen.

Zie ook:

005: Tekst verbeterd door de commissie.

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**

Président/Voorzitter: André Flahaut

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Peter Dedecker, Daphné Dumery, Kristien Van Vaerenbergh, Ben Weyts
PS	André Flahaut, André Frédéric, Yvan Mayeur, Bruno Van Grootenbrulle
CD&V	Gerda Mylle, Raf Terwingen
MR	Daniel Bacquelaire, Charles Michel
sp.a	Renaat Landuyt
Ecolo-Groen	Muriel Gerkens
Open Vld	Luk Van Biesen
VB	Barbara Pas
cdH	Christian Brotcorne

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Siegfried Bracke, Sophie De Wit, Theo Francken, Jan Jambon, Peter Luyckx
Isabelle Emmery, Olivier Henry, Karine Lalieux, André Perpète
Sonja Becq, Roel Deseyn, Stefaan Vercamer
François-Xavier de Donnea, Kattrin Jadin, Marie-Christine Marghem
Caroline Gennez, Bruno Tobback
Eric Jadot, Stefaan Van Hecke
Patrick Dewael, Bart Somers
Gerolf Annemans, Rita De Bont
Catherine Fonck, N

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
LDD	:	Lijst Dedecker
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie
INDEP-ONAFH	:	Indépendant-Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
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:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

MESDAMES, MESSIEURS,

INTRODUCTION

Votre commission a consacré sa réunion du 4 décembre 2013 à l'examen du présent projet de loi spéciale, transmis par le Sénat.

Ce projet de loi concerne les décrets conjoints.

Mmes Katrin Jadin et Catherine Fonck ont été successivement désignées rapporteurs par 11 voix contre 4. La candidature de Mme Van Vaerenbergh a été rejetée par 11 voix contre 4.

*
* *

La commission constate qu'il y a lieu d'apporter au texte transmis par le Sénat un certain nombre de corrections d'ordre technique et linguistique, en application de l'article 105, alinéa 2, du Règlement de la Chambre.

Le 11 décembre 2013, le Sénat a marqué son accord sur ces corrections.

I.— EXPOSÉ INTRODUCTIF

M. Servais Verherstraeten, secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles, adjoint au premier ministre, indique qu'un nouvel instrument de coopération est créé, à savoir l'adoption de décrets conjoints. L'élargissement sensible des compétences des Régions et des Communautés rend nécessaire, plus encore que par le passé, la mise en place de mécanismes permettant aux autorités autonomes d'exercer conjointement certaines de leurs compétences.

En commission des Affaires institutionnelles du Sénat, les observations que le Conseil d'État a formulées dans son avis sur la proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ont déjà été longuement commentées.

II.— DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Interventions des membres

M. Olivier Maingain (FDF) estime que le projet de loi à l'examen nuit à la sécurité juridique. Il est non seulement

DAMES EN HEREN,

INLEIDING

Uw commissie heeft dit door de Senaat overgezonden ontwerp van bijzondere wet besproken tijdens haar vergadering van 4 december 2013.

Dit wetsontwerp heeft betrekking op de gezamenlijke decreten.

De dames Katrin Jadin en Catherine Fonck werden achtereenvolgens aangewezen als rapporteur met 11 tegen 4 stemmen. De kandidaatstelling van mevrouw Van Vaerenbergh werd verworpen met 11 tegen 4 stemmen.

*
* *

De commissie constateert dat in de door de Senaat overgezonden tekst een aantal verbeteringen van technische en taalkundige aard moeten worden aangebracht, met toepassing van artikel 105, tweede lid, van het Reglement van de Kamer.

Op 11 december 2013 heeft de Senaat ingestemd met die verbeteringen.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING

De heer Servais Verherstraten, staatssecretaris voor Staatshervorming, toegevoegd aan de eerste minister, verklaart dat een nieuw samenwerkingsinstrument wordt gecreëerd, met name het aannemen van gezamenlijke decreten. De aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden van de gewesten en de Gemeenschappen maakt, nog meer dan in het verleden, mechanismen wenselijk die de autonome overheden toestaan om samen bepaalde van hun bevoegdheden uit te oefenen.

In de Senaatscommissie institutionele aangelegenheden is reeds uitvoerig ingegaan op de opmerkingen die de Raad van State maakte in zijn advies bij het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet en van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

II. — ALGEMENE BESPREKING

A. Betogen van de leden

De heer Olivier Maingain (FDF) vindt het voorliggend wetsontwerp nefast voor de rechtszekerheid. Het is niet

anticonstitutionnel, comme l'indique clairement le Conseil d'État, il est en outre discriminatoire à l'égard de la Région de Bruxelles-Capitale. Il donnera lieu à de nombreux conflits juridiques du fait qu'il ne précise pas les parties qui pourront contester un acte législatif conjoint devant la Cour constitutionnelle ni ne prévoit quand la compétence d'une assemblée concernant une matière déterminée sera épuisée.

Il y a tout d'abord un problème de conformité avec la Constitution. Le Conseil d'État indique clairement qu'une nouvelle norme juridique est instaurée. Celle-ci doit être inscrite dans la Constitution. Cette norme comporte en outre deux actes distincts, un "negotium" et un "instrumentum".

Ensuite, on ignore la place qu'occupera cette nouvelle norme dans la hiérarchie des normes. Un accord de coopération occupera-t-il ou non, dans cette hiérarchie, une place supérieure au décret conjoint? À l'inverse d'un décret conjoint, un décret ordinaire ne peut en effet apporter aucune modification à un accord de coopération. Étant donné que les actes législatifs conjoints seront adoptés séparément au sein de chaque assemblée législative, la possibilité est réelle qu'une assemblée attaque un décret d'une autre assemblée devant la Cour constitutionnelle, bien qu'elle ait elle-même adopté un décret ayant exactement la même portée. Quelles en seront les conséquences juridiques? Qui est au demeurant habilité, conformément à la loi spéciale, à attaquer un tel acte législatif conjoint? Cela n'est prévu nulle part.

Reste enfin à savoir qui peut prendre l'initiative de tels actes législatifs conjoints qui, ainsi qu'il a été indiqué, sont constitués de deux actes. Il est assez étonnant de constater que l'autorité fédérale ne pourra pas prendre l'initiative en la matière, mais il ressort d'une lecture attentive de l'article 6 qu'il en est de même pour un organe ordonnancier, qui doit en outre répondre à une condition supplémentaire: un tiers de la délégation doit en effet appartenir au groupe linguistique le moins nombreux. Ces conditions ne s'appliquent pas aux autres délégations. La Région de Bruxelles-Capitale doit bénéficier du même droit d'initiative que les autres Régions.

Qu'entend-on du reste par la possibilité de "compléter" un décret conjoint? Car, s'il ne peut être modifié qu'après l'accord de chaque assemblée concernée, être abrogé par une seule assemblée moyennant concertation, rien n'empêche que l'assemblée fasse un usage souverain de sa compétence, par exemple pour fixer des modalités d'interprétation ou d'exécution du décret conjoint. Ces assemblées n'ont, chacune pour

uniquement ongrondwettig, zoals de Raad van State duidelijk aangeeft, het is bovendien ook discriminatoir ten aanzien van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het zal aanleiding geven tot tal van juridische disputen omdat het niet duidelijk stelt welke partijen een gezamenlijke wetgevende akte zullen kunnen aanvechten voor het Grondwettelijk Hof noch wanneer de bevoegdheid van een assemblee aangaande een bepaalde materie zal zijn uitgeput.

Er is vooreerst een probleem van conformiteit met de Grondwet. De Raad van State stelt duidelijk dat een nieuwe juridische norm wordt ingevoerd, die behoort in de Grondwet te worden ingeschreven. Deze norm houdt bovendien twee aparte aktes in, een "negotium" en een "instrumentum".

Vervolgens is er de onduidelijke plaats die deze nieuwe norm in de hiërarchie der normen zal innemen. Neemt een samenwerkingsakkoord in deze hiërarchie een hogere plaats in dan het gezamenlijk decreet of niet? Een gewoon decreet kan immers niets aan een samenwerkingsakkoord wijzigen maar een gezamenlijk decreet zou dit wel kunnen? Aangezien de gezamenlijke wetgevende aktes in iedere wetgevende vergadering apart zullen worden aangenomen, is het niet denkbeeldig dat één assemblee voor het Grondwettelijk Hof een decreet van een andere assemblee aanvecht ofschoon het zelf een decreet met exact dezelfde inhoud heeft aangenomen. Wat zullen hiervan de rechtsgevolgen zijn? Wie is luidens de bijzondere wet trouwens gemachtigd een dergelijke gezamenlijke wetgevende akte aan te vechten? Dit wordt nergens bepaald.

Ten slotte is er de vraag wie het initiatief mag nemen voor deze gezamenlijke wetgevende aktes, die zoals gezegd uit twee aktes bestaan. Vreemd genoeg kan de federale overheid geen initiatief in deze nemen maar uit een aandachtige lezing van artikel 6 ook niet een ordonnantiegevend orgaan, dat bovendien moet voldoen aan bijkomende voorwaarden: één derde van de delegatie moet immers lid zijn van de kleinste taalgroep. Deze voorwaarden gelden niet voor andere delegaties. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoort hetzelfde initiatiefrecht te genieten als de andere gewesten.

Wat wordt overigens bedoeld met de mogelijkheid een gezamenlijk decreet te kunnen "aanvullen"? Want indien het slechts na instemming van iedere betrokken assemblee kan worden gewijzigd, door één enkele assemblee mits overleg kan worden opgeheven, verhindert niets dat de assemblee soeverein zijn bevoegdheid aanwendt om bijvoorbeeld nadere regels te bepalen omtrent de manier waarop het gezamenlijk decreet moet

ce qui les concerne, en effet pas été dessaisies de leur compétence et elles ne l'ont pas épuisée.

*
* *

M. Ben Weyts (N-VA) estime que le projet à l'examen est non seulement anticonstitutionnel, mais aussi superflu. Il entraînera un transfert de compétences des communautés aux régions et permettra à la Fédération anticonstitutionnelle Wallonie-Bruxelles, de couper le lien entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Flandre, notamment en ce qui concerne les soins de santé et les allocations familiales.

Le figure juridique de l'accord de coopération, y compris entre des parlements en matière, par exemple, de subsidiarité, suffit largement. Le décret conjoint est, comme le fait observer à juste titre le Conseil d'État, une nouvelle norme juridique qui doit d'abord être inscrite dans la Constitution avant d'être réglée par une loi spéciale. Le Conseil d'État souligne qu'il y a deux options: ou bien le décret conjoint est considéré comme un seul acte, et alors il est tout à fait inconstitutionnel, ou bien il est considéré comme deux ou plusieurs actes – décret ou ordonnance – et alors il peut être considéré comme une nouvelle forme de coopération.

L'adaptation d'un décret conjoint requiert l'accord de deux parlements. Par conséquent, une nouvelle majorité après les élections est liée à ce à quoi a consenti une majorité précédente. Chaque assemblée limite donc sa propre compétence, aussi pour l'avenir. Un décret conjoint a une force juridique plus étendue qu'un décret ordinaire. Il s'agit donc d'une nouvelle norme. Un décret conjoint peut modifier un décret ordinaire mais, inversement, un décret ordinaire ne peut modifier un décret conjoint.

Contrairement à ce qui est prétendu, la majorité institutionnelle n'a pas du tout suivi la seconde option suggérée par le Conseil d'État. Cette figure juridique n'était nullement nécessaire. À moins que l'on veuille jeter un pont décrétoal entre la Région de Bruxelles Capitale et la Région wallonne. Compte tenu du transfert des soins de santé et des allocations familiales aux commissions communautaires régionales, il peut être conclu que les Flamands de Bruxelles seront sous peu gouvernés depuis Namur par le biais de la promulgation d'un décret et d'une ordonnance conjoints. Le lien entre Bruxelles et la Flandre est ainsi rompu dans le même esprit que celui dans lequel un tiers seulement – au lieu de deux tiers – des magistrats bruxellois doivent être bilingues et donc connaître le néerlandais.

worden geïnterpreteerd of uitgevoerd. Deze assemblees hebben ieder voor wat hen betreft hun bevoegdheid immers niet uit handen gegeven noch uitgeput.

*
* *

De heer Ben Weyts (N-VA) acht het voorliggend ontwerp, benevens ongrondwettig, ook overbodig. Het zal een overdracht van bevoegdheden van de gemeenschappen naar de gewesten tot gevolg hebben en de ongrondwettige "Fédération Wallonie-Bruxelles" in staat stellen de band van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met Vlaanderen, onder meer inzake gezondheidszorg en kinderbijslag, door te knippen.

De rechtsfiguur van het samenwerkingsakkoord, inclusief tussen parlementen inzake bijvoorbeeld subsidiariteit, volstaat ruimschoots. Het gezamenlijk decreet is, zoals de Raad van State terecht opmerkt, een nieuwe rechtsnorm die eerst in de Grondwet moet worden ingeschreven alvorens door een bijzondere wet te worden geregeld. De Raad van State onderstreept dat er twee opties zijn: ofwel wordt het gezamenlijk decreet als één enkele akte beschouwd, en dan is die ronduit ongrondwettig, ofwel wordt het als twee of meer aktes – decreet of ordonnantie – beschouwd en dan kan dit worden beschouwd als een nieuwe vorm van samenwerking.

De aanpassing van een gezamenlijk decreet vergt de instemming van twee parlementen. Bijgevolg is een nieuwe meerderheid na verkiezingen gebonden aan dat waarmee een vorige meerderheid heeft ingestemd. Iedere assemblee beperkt dus zijn eigen bevoegdheid, ook voor de toekomst. Een gezamenlijk decreet heeft een ruimere rechtskracht dan een gewoon decreet. Het betreft dus een nieuwe norm. Een gezamenlijk decreet kan een gewoon decreet wijzigen maar omgekeerd kan een gewoon decreet geen gezamenlijk decreet wijzigen.

In tegenstelling tot wat wordt beweerd, heeft de institutionele meerderheid de tweede, door de Raad van State gesuggereerde optie totaal niet gevolgd. Deze rechtsfiguur was nergens voor nodig. Tenzij men tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest een decretale brug wil bouwen. In het licht van de overdracht van de gezondheidszorg en de kinderbijslag aan de gewestelijke gemeenschapscommissies, kan worden geconcludeerd dat de Brusselse Vlamingen eerlang via het uitvaardigen van een gezamenlijk decreet en ordonnantie vanuit Namen zullen worden bestuurd. De band tussen Brussel en Vlaanderen wordt aldus doorgesneden in dezelfde geest als die waarin slechts één derde – in plaats van tweederde – van de Brusselse magistraten tweetalig en dus Nederlandskundig moet zijn.

*
* *

Mme Barbara Pas (VB) trouve la figure juridique du décret conjoint inutilement compliquée. C'est une manière déguisée de fédéraliser à nouveau une série de matières. Un tel succédané de l'accord de coopération n'a en outre jamais été demandé par les partis flamands. Enfin, il rend possible des violations du principe de territorialité. Dans le contexte belge, cela signifie que la minorité francophone peut prendre Bruxelles en remorque. Lorsqu'une partition ordonnée de la Belgique sera inévitable, elle pourra présenter Bruxelles et la Wallonie à la communauté internationale comme un ensemble en raison de l'intégration décrétable poussée.

La disposition à l'examen viole le cadre constitutionnel actuel, plus particulièrement l'article 33 de la Constitution. Le gouvernement n'a pas apporté une réponse satisfaisante sur ce point. En outre, l'alternative suggérée par le Conseil d'État n'a pas fait l'objet d'un examen. Les décrets conjoints ont une force juridique plus large que les décrets ordinaires. Ils constituent une nouvelle norme et doivent être introduits par le biais d'une révision de la Constitution.

La Flandre n'a jamais été demanderesse, ni dans la note Octopus – où l'accent a été fortement mis sur le principe de territorialité –, ni dans l'accord de gouvernement flamand de juillet 2009 – où il est plaidé pour des entités fédérées fortes et pour une collaboration avec Bruxelles – ni dans une fiche détaillée de l'administration flamande de février 2012. La demande de cette nouvelle forme de coopération vient donc du côté francophone et n'est pas innocente à la lumière de la création inconstitutionnelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Bruxelles se rapprochera encore plus de la Wallonie et des matières comme le tourisme et le sport – qui se situent dans la zone grise entre les compétences régionales et communautaires – pourront se rapprocher. Dans la pratique, il s'agit ici d'un transfert de compétences. Les entités fédérées pourront ainsi devenir actives sur le territoire d'autres entités fédérées. Cela va à l'encontre du fédéralisme, qui consiste à donner une autonomie aux entités fédérées.

Comment sera mis en œuvre l'article 39 de la Constitution – qui interdit de confier l'emploi des langues et les compétences communautaires aux organes régionaux?

Lorsque deux entités fédérées ont promulgué un décret conjoint, une troisième entité fédérée peut-elle s'y associer? Dans l'affirmative, à quelles conditions?

*
* *

Mevrouw Barbara Pas (VB) vindt de rechtsfiguur van het gezamenlijk decreet nodeloos ingewikkeld. Het is een verkapte manier om een aantal materies opnieuw te federaliseren. Bovendien is een dergelijk surrogaat van het samenwerkingsakkoord nooit door Vlaamse partijen gevraagd. Ten slotte maakt het schendingen van het territorialiteitsbeginsel mogelijk. In de Belgische context betekent dit dat de Franstalige minderheid Brussel op sleeptouw kan nemen. Wanneer een ordelijke opdeling van België niet langer te vermijden is, zal het Brussel en Wallonië aan de internationale gemeenschap als één geheel kunnen presenteren omwille van de verregaande decretale integratie.

De voorliggende regeling schendt het huidige grondwettelijk kader, meer bepaald artikel 33 van de Grondwet. De regering heeft hier geen afdoend antwoord op gegeven. Bovendien werd niet ingegaan op het door de Raad van State gesuggereerde alternatief. Gezamenlijke decreten hebben een ruimere rechtskracht dan gewone decreten. Ze maken een nieuwe norm uit en moeten via een grondwetsherziening worden ingevoerd.

Vlaanderen is nooit vragende partij geweest, in de Octopusnota niet – waar sterk de nadruk werd gelegd op het territorialiteitsbeginsel –, in het Vlaams regeerakkoord van juli 2009 niet – waar wordt gepleit voor sterke deelstaten en voor samenwerking met Brussel – en in een uitgebreide fiche van de Vlaamse administratie van februari 2012 evenmin. De vraag naar deze nieuwe samenwerkingsvorm komt dus uit Franstalige hoek en is niet onschuldig in het licht van de ongrondwettige oprichting van de “Fédération Wallonie-Bruxelles”. Brussel zal nog nauwer aansluiten bij Wallonië en bijvoorbeeld inzake toerisme en sport – materies die in de grijze zone liggen tussen gewestelijke en gemeenschapsbevoegdheid – naar elkaar kunnen toegroeien. In de praktijk betreft het hier een overdracht van bevoegdheden. Deelstaten zullen op die manier actief kunnen worden op het grondgebied van andere deelstaten. Dit druipt in tegen het federalisme dat erin bestaat autonomie te geven aan de deelstaten.

Hoe wordt artikel 39 van de Grondwet – dat verbiedt het gebruik der talen en gemeenschapsbevoegdheden toe te vertrouwen aan gewestelijke organen – worden ingevuld?

Wanneer twee deelstaten een gezamenlijk decreet hebben uitgevaardigd, kan een derde deelstaat daar bij aansluiten? Zo ja, onder welke voorwaarden?

Lorsqu'une des entités fédérées qui ont négocié un décret conjoint, ne l'adopte finalement pas, ce décret s'applique-t-il alors uniquement pour l'entité fédérée qui l'a adopté?

B. Réponses du secrétaire d'État

Le secrétaire d'État fournit les réponses suivantes:

1° En ce qui concerne les observations du Conseil d'État:

Il a bien été tenu compte des observations du Conseil d'État. Le Conseil d'État évoque deux options: la première pose un problème constitutionnel, la deuxième – que soutiennent les huit partis de la majorité institutionnelle – est, en revanche, parfaitement conforme à la Constitution. Le secrétaire d'État renvoie aux points de vue qu'il a exprimés au Sénat (Doc 5-1815/5, p. 16). Il n'a jamais été question d'un législateur unique. Tout organe disposant du pouvoir décrétoal ou ordonnancier conserve sa pleine compétence. Les réunions de la commission interparlementaire sont publiques. En outre, au moins un tiers de la délégation bruxelloise au sein de la commission interparlementaire doit provenir du groupe linguistique néerlandais. Les décrets conjoints sont promulgués par un gouvernement ou par un collège paritaire. Cette garantie supplémentaire vise à protéger les droits des minorités linguistiques éventuelles.

2° En ce qui concerne l'objectif politique:

Il n'est pas question de refédéralisation. L'objectif a été double: d'une part, simplifier la collaboration et, d'autre part, renforcer le rôle des parlements.

3° En ce qui concerne le droit d'initiative:

Tous les détenteurs de l'initiative législative disposent en l'espèce d'un droit d'initiative: il s'agit donc du gouvernement et des membres du Parlement.

4° En ce qui concerne la délimitation des compétences:

La réglementation ne déroge nullement aux compétences législatives, exécutives et de financement de chaque entité distincte et ne réduit en aucune façon leur compétence territoriale et matérielle. Les décrets conjoints ne donneront pas lieu à un transfert de compétence. Ils ne sont pas soumis au droit des obligations: si une nouvelle majorité souhaite les abroger, elle peut le faire moyennant concertation préalable.

Wanneer een van de deelstaten die een gezamenlijk decreet hebben onderhandeld, dit uiteindelijk niet aannemen, geldt het dan alleen voor de deelstaat die het wel heeft aangenomen?

B. Antwoorden van de staatssecretaris

De staatssecretaris antwoordt hierop het volgende:

1° Wat de opmerkingen van de Raad van State betreft:

Er is wel degelijk ingegaan op de opmerkingen van de Raad van State. De Raad van State schetst twee opties: de eerste optie stelt een probleem op grondwettelijk vlak, de tweede – die door de acht partijen die de institutionele meerderheid uitmaken – is daarentegen volledig conform de Grondwet. De staatssecretaris verwijst naar zijn standpunten die hij in de Senaat heeft verwoord (Stuk 5-1815/5, p. 16). Er is nooit sprake van een unieke wetgever. Iedere decreet- of ordonnantiegevend orgaan behoudt zijn volle bevoegdheid. De vergaderingen van de interparlementaire commissie zijn openbaar. Daarnaast komt minstens een derde van de Brusselse delegatie in de interparlementaire delegatie uit de Nederlandse taalgroep. De gezamenlijke decreten worden door een paritair samengestelde regering of college afgekondigd. Dit is een bijkomende waarborg om de rechten van eventuele taalminderheden te beschermen.

2° Wat de politieke doelstelling betreft:

Er is geen sprake van herfederalisering. De bedoeling is dubbel geweest: enerzijds de samenwerking vereenvoudigen en anderzijds de rol van de parlementen versterken.

3° Wat het initiatiefrecht betreft:

Al wie wetgevend initiatief heeft, heeft in deze initiatiefrecht: de regering en de leden van het parlement.

4° Wat de begrenzing van de bevoegdheden betreft:

De regeling wijkt geenszins af van de wetgevings-, uitvoerings- en financieringsbevoegdheden van iedere entiteit afzonderlijk en vermindert in generlei wijze diens territoriale en materiële bevoegdheid. Gezamenlijke decreten zullen niet leiden tot overdracht van bevoegdheden. Ze zijn niet onderworpen aan het verbintenisrecht: indien een nieuwe meerderheid ze wil opheffen, dan kan ze dat mits voorafgaandelijk overleg.

5° En ce qui concerne le contrôle de la Cour constitutionnelle:

Au Sénat, la majorité institutionnelle a présenté un amendement (DOC 5-1815/3, n° 7) en ce qui concerne l'annulation partielle ou totale d'un décret ou d'une ordonnance par la Cour constitutionnelle. L'annulation totale ou partielle d'une disposition d'un décret ou d'une ordonnance adoptée conjointement entraîne l'annulation de la disposition identique prise par l'autre parlement.

6° En ce qui concerne l'association d'une troisième entité:

Une troisième entité ne peut être associée que si elle a participé à la commission interparlementaire.

7° En ce qui concerne la non adoption par une des assemblées sollicitées:

L'assemblée qui n'adopte pas le décret conjoint n'est pas liée.

C. Répliques

Dans sa réplique, *M. Olivier Maingain (FDF)* réitère ses objections. Pourquoi avoir prévu un instrument juridique d'une telle complexité? Les accords de coopération prévus dans le cadre de la loi spéciale ne suffisent-ils pas? Contrairement à ce qu'affirme la majorité, l'avis du Conseil d'État n'a pas été suivi. Aucune réponse n'est fournie concernant l'objection selon laquelle les actes législatifs conjoints comportent deux actes différents, le "negotium" et l'"instrumentum". Il ne peut en l'occurrence s'agir d'un acte unique, même si la teneur est identique. Tout n'est pas réglé. L'orateur maintient qu'il est étrange que l'autorité fédérale soit exclue de ce mécanisme de coopération.

L'intervenant revient sur la question de savoir qui peut prendre l'initiative du dépôt d'un projet ou d'une proposition de décret conjoint. Pour les législateurs décrets, la référence à l'article 3, § 2, du projet de loi spéciale est correcte. Aucune disposition analogue n'existe cependant pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. L'article 6 du projet de loi spéciale, qui concerne le traitement parlementaire postérieur au dépôt, n'apporte aucune lumière à cet égard. Cette différence de traitement ne repose sur aucune justification.

5° Wat de toetsing van het Grondwettelijk Hof betreft:

De institutionele meerderheid heeft in de Senaat een amendement ingediend (Doc 5-1815/3, nr. 7) met betrekking tot de gedeeltelijke of gehele vernietiging door het Grondwettelijk Hof van een decreet of ordonnantie. De gehele of gedeeltelijke vernietiging van een bepaling in een decreet of ordonnantie die gezamenlijk is uitgevaardigd, heeft de vernietiging tot gevolg van de identieke bepaling aangenomen door het andere parlement.

6° Wat betreft de aansluiting van een derde entiteit:

Een derde entiteit kan zich alleen aansluiten na deelgenomen te hebben aan de interparlementaire commissie.

7° Wat betreft het niet aannemen door één aangezochte assemblee:

Een assemblee die het gezamenlijk decreet niet aanneemt, is niet gebonden.

C. Replieken

In zijn repliek herhaalt *de heer Olivier Maingain (FDF)* zijn bezwaren. Waarom een dergelijk ingewikkeld rechtsinstrument? Volstaan de samenwerkingsakkoorden in het raam van de bijzondere wet dan niet? In tegenstelling tot wat wordt beweerd, is het advies van de Raad van State geenszins gevolgd. Op de opwerping dat de gezamenlijke wetgevende aktes ten gronde twee verschillende aktes – een "negotium" en een "instrumentum" – betreft, wordt niet geantwoord. Het kan hier allerm minst gaan om een unieke akte, zelfs indien de inhoud dezelfde is. Niet alles is geregeld. Het blijft vreemd dat de federale overheid uitgesloten blijft van dit samenwerkingsmechanisme.

De spreker komt terug op de vraag wie het initiatief mag nemen om een ontwerp of een voorstel van gezamenlijk decreet in te dienen. Voor de decreetgevers is de verwijzing naar artikel 3, § 2, van het ontwerp van bijzondere wet correct. Voor het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat echter geen enkele soortgelijke bepaling. Artikel 6 van het ontwerp van bijzondere wet, dat betrekking heeft op de parlementaire behandeling na de indiening, zorgt in dat opzicht niet voor duidelijkheid. Niets rechtvaardigt dat verschil in behandeling.

Cette différence de traitement étonne d'autant plus M. Maingain qu'en matière d'ordonnance conjointe, des majorités spéciales sont instituées. Pourquoi, lorsque le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale règle seul une matière, la majorité simple est-elle suffisante, alors que lorsque ce parlement entend régler une matière conjointement, il doit respecter une majorité spéciale?

En outre, cette différence de traitement pose également un problème à l'intervenant pour ce qui concerne le régime des amendements. S'ils sont adoptés en commission ou s'ils sont adoptés en séance plénière, quelles sont les majorités à respecter? Les amendements seront adoptés selon quelle majorité dans la commission interparlementaire? La pratique parlementaire, en commission à la Chambre, veut que les amendements sur des projets ou des propositions de loi spéciale ou sur des révisions de la Constitution sont adoptés à la majorité simple.

Le Conseil d'État a mis en évidence encore une autre différence de traitement dénuée de justification: la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas le pouvoir d'interpréter les normes conjointes, au contraire des autres parlements des entités fédérées. Qui peut interpréter les ordonnances conjointes?

*
* *

M. Ben Weyts (N-VA) a bien noté que la majorité institutionnelle annonce avoir opté pour la deuxième option proposée dans l'avis du Conseil d'État (option conforme à la Constitution). Pour le membre, rien dans le texte même du projet de loi spéciale transmis par le Sénat ne confirme cette assertion. Les travaux préparatoires ne peuvent jamais énerver le texte même de la loi. Pour l'intervenant, c'est bien la première option qui émane de ce texte.

Si vraiment la majorité institutionnelle avait choisi la deuxième option précitée, pourquoi n'a-t-elle pas suivi les recommandations formulées par le Conseil d'État lui-même: il proposait des corrections en ce sens. La réalisation de l'objectif de la majorité institutionnelle pouvait passer par une modification de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Pour le membre, le projet de loi spéciale transmis par le Sénat procède à un morcellement de la hiérarchie des

De heer Maingain is des te meer verwonderd over dat verschil in behandeling als hij vaststelt dat inzake gezamenlijke ordonnanties bijzondere meerderheden worden ingesteld. Waarom is een gewone meerderheid onvoldoende als het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een aangelegenheid alleen regelt, terwijl het een bijzondere meerderheid in acht moet nemen als het een aangelegenheid gezamenlijk wil regelen?

Bovendien doet dat verschil in behandeling voor de spreker ook een probleem rijzen op het vlak van de regeling die geldt voor de amendementen. Welke meerderheden moeten in acht worden genomen als ze in commissie of in plenum worden aangenomen? Volgens welke meerderheid zullen de amendementen in de interparlementaire commissie worden aangenomen? Volgens de in de Kamercommissies heersende praktijk worden de amendementen op ontwerpen of voorstellen van bijzondere wet of tot herziening van de Grondwet met gewone meerderheid aangenomen.

De Raad van State heeft nog op een ander ongerechtvaardigd verschil in behandeling gewezen: in tegenstelling tot de parlementen van de andere deelstaten is dat van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet bevoegd om de gezamenlijke normen te interpreteren. Wie mag de gezamenlijke ordonnanties interpreteren?

*
* *

De heer Ben Weyts (N-VA) heeft er goed nota van genomen dat de institutionele meerderheid aankondigt dat ze heeft gekozen voor de tweede in het advies van de Raad van State voorgestelde optie (die strookt met de Grondwet). Volgens het lid wordt die bewering nergens in het door de Senaat overgezonden ontwerp van bijzondere wet bevestigd. De parlementaire voorbereiding kan nooit de tekst zelf van de wet ontkrachten. Volgens de spreker komt uit die tekst wel degelijk de eerste optie naar voren.

Indien de institutionele meerderheid daadwerkelijk voor de tweede voormelde optie heeft gekozen, waarom heeft ze dan geen gevolg gegeven aan de aanbevelingen die de Raad van State zelf heeft geformuleerd? De Raad heeft namelijk correcties in die zin voorgesteld. Het doel van de institutionele meerderheid kon aan de hand van een wijziging van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden bereikt.

Het door de Senaat overgezonden ontwerp van bijzondere wet zorgt volgens het lid voor een versnippering

normes. Un décret conjoint pourra modifier un décret; un décret ne pourra pas modifier un décret conjoint. Un accord de coopération pourra modifier un décret conjoint; mais un accord de coopération est approuvé par décret. Un décret portant approbation d'un accord de coopération peut donc modifier un décret conjoint. Sur quelle justification repose ce système?

En ce qui concerne les ordonnances, les règles de majorité ont été modifiées par les accords du Lombard. Une ordonnance conjointe sera approuvée au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale selon la majorité antérieure à ces accords, alors que les ordonnances "simples" seront approuvées à la majorité décidée lors de ces accords. Tel est également le cas des ordonnances approuvant les accords de coopération. Quelle est la logique du système?

L'ensemble des questions qui précèdent éclairent différemment la décision de la majorité institutionnelle de ne pas retenir la suggestion du Conseil d'État. Pour M. Weyts, l'institution des décrets conjoints n'a pour d'autre objectif que de créer un lien entre Bruxelles et la Wallonie, par le biais d'une "Fédération".

Mme Barbara Pas (VB) n'est pas convaincue de l'utilité des décrets conjoints au vu des réponses du secrétaire d'État. La Flandre n'est pas demandeuse. Bien au contraire, il ne s'agit que d'une demande francophone, qui ne vise pas une meilleure coopération entre entités fédérées mais plutôt la création d'une fédération unissant Bruxelles et la Wallonie. L'objectif est de créer une unité de normes entre la Région Wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, étant entendu que les francophones considèrent Bruxelles comme un territoire unilingue.

Le secrétaire d'État affirme que la seconde option, que la majorité institutionnelle a retenue, se retrouve consacrée dans le projet de loi spéciale transmis par le Sénat. Pour l'intervenant, certains membres se méprennent sur la lecture à donner de l'avis du Conseil d'État.

Si le parlement peut unilatéralement abroger un décret conjoint, il ne peut toutefois unilatéralement modifier ledit décret. Pour le surplus, le secrétaire d'État renvoie à ses réponses précédentes.

M. Ben Weyts (N-VA) estime que ses questions n'ont reçu aucune réponse.

van de normenhiërarchie. Een gezamenlijk decreet zal een decreet kunnen wijzigen, maar een decreet zal geen gezamenlijk decreet kunnen wijzigen. Een samenwerkingsakkoord zal een gezamenlijk decreet kunnen wijzigen, maar het is aan de hand van een decreet dat wordt ingestemd met een samenwerkingsakkoord. Een decreet dat instemt met een samenwerkingsakkoord zal dus een gezamenlijk decreet kunnen wijzigen. Op welke verantwoording berust die regeling?

Wat de ordonnanties betreft, zijn de meerderheidsregels gewijzigd door de Lombardakkoorden. Een gezamenlijke ordonnantie zal door het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden aangenomen volgens de meerderheid die vóór die akkoorden gold, terwijl de "gewone" ordonnanties zullen worden aangenomen volgens de in die akkoorden besliste meerderheid. Dat geldt ook voor ordonnanties die instemmen met samenwerkingsakkoorden. Wat is de logica van die regeling?

Al die vragen werpen een ander licht op de beslissing van de institutionele meerderheid geen gevolg te geven aan de suggestie van de Raad van State. De gezamenlijke decreten zijn volgens de heer Weyts alleen bedoeld om via een "federatie" een band te creëren tussen Brussel en Wallonië.

De antwoorden van de staatssecretaris hebben *mevrouw Barbara Pas (VB)* niet kunnen overtuigen van het nut van de gezamenlijke decreten. Vlaanderen is geen vragende partij. Integendeel, het gaat uitsluitend om een vraag van de Franstaligen, waarmee ze géén betere samenwerking tussen de deelstaten beogen, maar veeleer de totstandkoming van een federatie die Brussel en Wallonië verenigt. Bedoeling is een normeneenheid in het leven te roepen tussen het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, omdat de Franstaligen Brussel als een eentalig gebied beschouwen.

De staatssecretaris geeft aan dat de tweede optie, waarvoor de institutionele meerderheid heeft gekozen, in het door de Senaat overgezonden ontwerp van bijzondere wet wordt bekrachtigd. Sommige leden geven volgens hem een verkeerde lezing aan het advies van de Raad van State.

Het Parlement kan weliswaar eenzijdig een gezamenlijk decreet opheffen, maar het kan betrokken decreet niet eenzijdig wijzigen. Voor het overige verwijst de staatssecretaris naar zijn vorige antwoorden.

De heer Ben Weyts (N-VA) vindt echter dat hij op zijn vragen geen antwoord heeft gekregen.

III. — DISCUSSION DES ARTICLES

Articles 1^{er} à 7

L'article 1^{er} définit le fondement constitutionnel du projet de loi spéciale.

Les articles 2 et 3 apportent des modifications à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 4 modifie la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Les articles 5 à 7 apportent des modifications aux articles 28, 42 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Mme Barbara Pas (VB) et consorts introduisent les amendements n^{os} 2 à 8 (DOC 53 3200/003), qui visent à supprimer les articles 1^{er} à 7.

L'auteur principal renvoie à son intervention au cours de la discussion générale et à la justification des amendements. L'objectif de son parti est d'organiser une scission ordonnée de la Belgique et non de rester dans un contexte belgo-belge négatif pour les intérêts flamands. Les décrets conjoints constituent bien trop une tentative des francophones de récupérer des compétences à Bruxelles.

Le secrétaire d'État renvoie à ses réponses au cours de la discussion générale.

Art. 8

L'article 8 du projet de loi spéciale apporte une modification à l'article 72, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Mme Kristien Van Vaerenbergh (N-VA) et consorts introduisent l'amendement n^o 1 (DOC 53 3200/002), qui vise à revenir aux majorités qui prévalent après les accords du Lombard à Bruxelles. Ainsi pourrait être évité l'écueil, mis en évidence au cours de la discussion générale, suivant lequel des décrets conjoints pourraient être adoptés à des majorités respectant moins les intérêts des flamands à Bruxelles.

Mme Barbara Pas (VB) et consorts introduisent l'amendement n^o 9 (DOC 53 3200/003), qui visent à supprimer l'article 8. L'auteur principal renvoie à son

III. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikelen 1 tot 7

Artikel 1 bepaalt de constitutionele grondslag van het ontwerp van bijzondere wet.

De artikelen 2 en 3 brengen wijzigingen aan in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 4 wijzigt de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

De artikelen 5 tot 7 brengen wijzigingen aan in de artikelen 28, 42 en 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

Mevrouw Barbara Pas (VB) c.s. dient de amendementen nrs. 2 tot 8 (DOC 53 3200/003) in, die ertoe strekken de artikelen 1 tot 7 te schrappen.

De hoofdindienster van deze amendementen verwijst naar haar betoog tijdens de algemene bespreking en naar de verantwoording van de amendementen. De partij van de spreekster beoogt België ordelijk op te delen, en niet te blijven steken in een interne Belgische context die de Vlaamse belangen schaadt. Het is overduidelijk dat de Franstaligen via de gezamenlijke decreten proberen bevoegdheden in Brussel naar zich toe te trekken.

De staatssecretaris verwijst naar zijn antwoorden tijdens de algemene bespreking.

Art. 8

Artikel 8 van het ontwerp van bijzondere wet brengt een wijziging aan in artikel 72, vierde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

Mevrouw Kristien Van Vaerenbergh (N-VA) c.s. dient amendement nr. 1 (DOC 53 3200/002) in, dat ertoe strekt terug te komen op de meerderheidsregeling die in Brussel van toepassing is na het Lombardakkoord. Aldus kan worden voorkomen dat — zoals aangegeven tijdens de algemene bespreking — gezamenlijke decreten worden aangenomen met een meerderheid die minder rekening houdt met de belangen van de Brusselse Vlamingen.

Mevrouw Barbara Pas (VB) c.s. dient amendement nr. 9 (DOC 53 3200/003) in, dat ertoe strekt artikel 8 te schrappen. De hoofdindienster verwijst naar haar

intervention au cours de la discussion générale, à la discussion des articles 1^{er} à 7 et à la justification des amendements.

Le secrétaire d'État renvoie à ses réponses au cours de la discussion générale.

IV. — VOTES

Les articles 1^{er} à 7 sont successivement adoptés par 11 voix contre 4.

En conséquence, les amendements n^{os} 2 à 8 de Mme Pas et consorts deviennent sans objet.

L'amendement n^o 9 de Mme Pas et consorts est rejeté par 11 voix contre 4.

L'amendement n^o 1 de Mme Van Vaerenbergh et consorts est rejeté par 11 voix contre 3 et une abstention.

L'article 8 est adopté par 11 voix contre 4.

*
* *

L'ensemble du projet de loi, tel que corrigé, est adopté par 11 voix contre 4.

Les rapporteurs,

Katrin JADIN
Catherine FONCK

Le président,

André FLAHAUT

Dispositions nécessitant des mesures d'exécution: *nihil*.

betog tijdens de algemene bespreking, de bespreking van de artikelen 1 tot 7 en de verantwoording van de amendementen.

De staatssecretaris verwijst naar zijn antwoorden tijdens de algemene bespreking.

IV. — STEMMINGEN

De artikelen 1 tot 7 worden achtereenvolgens aangenomen met 11 tegen 4 stemmen.

Bijgevolg vervallen de amendementen nrs. 2 tot 8 van mevrouw Pas c.s.

Amendement nr. 9 van mevrouw Pas c.s. wordt verworpen met 11 tegen 4 stemmen.

Amendement nr. 1 van mevrouw Van Vaerenbergh c.s. wordt verworpen met 11 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

Artikel 8 wordt aangenomen met 11 tegen 4 stemmen.

*
* *

Het aldus verbeterde gehele ontwerp van bijzondere wet wordt aangenomen met 11 tegen 4 stemmen.

De rapporteurs,

Katrin JADIN
Catherine FONCK

De voorzitter,

André FLAHAUT

Bepalingen die uitvoeringsmaatregelen vereisen: *nihil*.