

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2016-2017

12 DECEMBER 2016

Voorstel van bijzondere wet tot aanvulling van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met betrekking tot het sluiten van samenwerkingsakkoorden tussen parlementaire vergaderingen

(Ingediend door mevrouw Defraigne c.s.)

TOELICHTING

Het Belgische coöperatief federalisme kent verschillende vormen van samenwerking tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Hoewel de verschillende entiteiten over exclusieve bevoegdheden beschikken, zullen zij in bepaalde domeinen toch met elkaar moeten samenwerken omdat dit wenselijk of zelfs noodzakelijk blijkt. Bevoegdheden zijn immers niet altijd volledig van elkaar te scheiden. De meest doorgedreven en ook meest toegepaste vorm van samenwerking is het samenwerkingsakkoord. Deze rechtsfiguur werd bij de derde Staatshervorming van 1988 in ons federale systeem ingevoerd in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De samenwerking is in veel gevallen facultatief (1), maar in een aantal aangelegenheden legt de bijzondere wetgever de verplichting tot samenwerking op (2).

Luidens artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet kunnen samenwerkingsakkoorden betrekking hebben op de « gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven ». Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld

(1) Artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(2) Artikel 92bis, § 2, tot § 4undecies en § 7, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2016-2017

12 DÉCEMBRE 2016

Proposition de loi spéciale complétant l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne la conclusion d'accords de coopération entre assemblées parlementaires

(Déposée par Mme Defraigne et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Le modèle belge de fédéralisme coopératif connaît plusieurs formes de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. Bien qu'elles jouissent de compétences exclusives, les différentes entités sont amenées à coopérer dans certains domaines lorsque cela s'avère opportun, voire indispensable. Les compétences ne peuvent en effet pas toujours être entièrement détachées les unes des autres. La forme de coopération la plus poussée, mais aussi la plus fréquente est l'accord de coopération. Cette figure juridique a été introduite dans notre système fédéral en 1988 à l'occasion de la troisième réforme de l'État, à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans de nombreux cas, la coopération est facultative (1), mais, dans un certain nombre de matières, le législateur spécial impose une obligation de coopération (2).

Aux termes de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale, les accords de coopération peuvent porter « sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun ». Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Par les

(1) Article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) Article 92bis, § 2 à § 4undecies, et § 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

en zij worden gesloten door de bevoegde overheid. Met de « bevoegde overheid » had de bijzondere wetgever van 1988 klaarblijkelijk de uitvoerende macht op het oog (1). In de praktijk worden de meeste samenwerkingsakkoorden tussen de regeringen gesloten, waarvan de meeste ter instemming aan de Parlementen moeten worden voorgelegd.

Naar aanleiding van de aanneming van het wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, (2) werd op 19 december 2005 voor het eerst een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Wetgevende Kamers en de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten met betrekking tot de uitoefening van de subsidiariteits- en evenredigheids- toets op de ontwerpen van wetgevingshandelingen van de Europese Unie (3).

In zijn advies met betrekking tot het wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag van Lissabon uitte de Raad van State twijfels over de juridische geldigheid van dit samenwerkingsakkoord en adviseerde hij « om het samenwerkingsakkoord een degelijke juridische basis te verlenen zoals de Raad van State in zijn advies over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling voor een Grondwet voor Europa heeft uiteengezet, met andere woorden door een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen waarbij, naar analogie van de bestaande samenwerkingsvormen inzake buitenlandse betrekkingen, een uitdrukkelijke basis zou worden geboden voor een samenwerkingsakkoord, waarbij desgevallend kan worden bepaald dat het rechtstreeks door de betrokken parlementen wordt gesloten, veeleer dan door de uitvoerende macht » (4).

(1) Y. Peeters, « Interparlementaire samenwerkingsakkoorden : van oligarchie naar democratie en terug », *TVW* 2012, afl. 3, 173-194.

(2) Wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004, stuk Senaat, 2004-2005, 3-1091/1, blz. 120.

(3) Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de Parlementen van de Gemeenschappen en de Parlementen van de gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005, stuk VI. Parl., 2005-06, nr. 628/1.

(4) Wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, stuk Senaat 2007-2008, 4-568/1, blz. 365-366.

termes « autorité compétente », le législateur spécial de 1988 visait manifestement le pouvoir exécutif (1). Dans la pratique, la plupart des accords de coopération sont conclus entre les gouvernements et la majorité de ces accords doivent être soumis à l'assentiment des Parlements.

Le 19 décembre 2005, à l'occasion de l'adoption du projet de loi portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2), un accord de coopération a pour la première fois été conclu entre les Chambres législatives fédérales, les Parlements des Communautés et les Parlements des Régions en ce qui concerne l'exercice du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité vis-à-vis des projets d'actes législatifs de l'Union européenne (3).

Dans son avis relatif au projet de loi portant assentiment au Traité de Lisbonne, le Conseil d'État a émis des doutes quant à la validité juridique de cet accord de coopération et a recommandé de « donner un fondement juridique adéquat à l'accord de coopération, de la manière exposée par le Conseil d'État dans son avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, c'est-à-dire en modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, afin, comme pour les formes de coopération existant en matière de relations extérieures, de donner à l'accord de coopération une base juridique expresse, le cas échéant en prévoyant qu'il est directement conclu par les Parlements concernés plutôt que par le pouvoir exécutif » (4).

(1) Y. Peeters, « Interparlementaire samenwerkingsakkoorden : van oligarchie naar democratie en terug », *TVW* 2012, 3, 173-194.

(2) Projet de loi portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004, doc. Sénat, 2004-2005, 3-1091/1, p. 120.

(3) Accord de coopération entre les Chambres législatives fédérales, les Parlements des Communautés et les Parlements des Régions visant la mise en œuvre du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, paraphé à Bruxelles le 19 décembre 2005, doc. Parlement flamand, 2005-2006, n° 628/1.

(4) Projet de loi portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007, doc. Sénat, 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 365-366.

Zowel in de Kamer (1) als in de Senaat (2) werd een wetsvoorstel ingediend om de interparlementaire samenwerkingssakkoorden die wettelijke basis te verlenen. Geen van beide voorstellen hebben tot een wetswijziging geleid.

In de adviezen van 15 december 2010 op de voorontwerpen van decreet « houdende instemming met het samenwerkingssakkoord, gesloten op 3 februari 2011, tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest houdende oprichting van een gemeenschappelijke ombudsdienst voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest » (3) heeft de algemene vergadering van de Raad van State het vraagstuk van de geldigheid van interparlementaire samenwerkingssakkoorden opnieuw onderzocht. Hij laat daarbij het voorbehoud over de rechtsgeldigheid van dergelijke samenwerkingssakkoorden varen. De Raad adviseert niettemin dat ter wille van de rechtszekerheid en om alle controverse uit de weg te gaan, de bijzondere wetgever artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aanvult om parlementaire vergaderingen uitdrukkelijk de bevoegdheid te geven om onderling samenwerkingssakkoorden te sluiten. De notie « bevoegde overheid » van artikel 92*bis* is volgens de Raad van State voldoende ruim opdat daaronder de parlementen kunnen worden begrepen wanneer het gaat om de uitoefening van de eigen parlementaire prerogatieven (4).

De Raad van State herhaalt dit advies van 15 december 2010 in zijn advies van 1 juni 2016 over het voorontwerp van ordonnantie « houdende instemming met het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblee, gedaan te Brussel op 20 januari 2015 » (5) en in zijn advies van 29 augustus 2016 over het wetsvoorstel tot wijziging van de wetten op de Raad van State (6).

De indieners van dit voorstel van bijzondere wet stellen dan ook voor om artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan te vullen om parlementaire vergaderingen de bevoegdheid toe te kennen om onderling samenwerkingssakkoorden

(1) Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ingediend door de heer Herman Van Rompuy, stuk Kamer 2007-2008, 52-1263/001.

(2) Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wat de Europese Unie betreft, ingediend door de heer Francis Delpérée, stuk Senaat 2010-2011, 5-382/1.

(3) Decreten van 17 maart 2011 (*Belgisch Staatsblad* 15 september 2011) en 31 maart 2011 (*Belgisch Staatsblad* 15 september 2011).

(4) Stuk Parl. Fr. Gem. 2010-2011, nr. 163/1, punt 7.2, blz. 26-27.

(5) Stuk Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2015-2016, A-396/1, blz. 7.

(6) Wetsvoorstel tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van de heer Siegfried Bracke, stuk Kamer 2015-2016, 54-1921/001 ; advies van de Raad van State van 29 augustus 2016, stuk Kamer 2015-2016, 54-1921/002.

Tant à la Chambre (1) qu'au Sénat (2), une proposition de loi a été déposée en vue de conférer cette base légale aux accords de coopération interparlementaires. Aucune des deux propositions n'a abouti à une modification législative.

Dans les avis du 15 décembre 2010 sur les avant-projets de décret « portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne » (3), l'assemblée générale du Conseil d'État a réexaminé la question de la validité des accords de coopération interparlementaires. À cet égard, il abandonne la réserve qu'il avait émise à propos de la validité juridique de tels accords de coopération. Le Conseil d'État recommande néanmoins, dans un souci de sécurité juridique et pour prévenir toute controverse, que le législateur spécial complète l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 en vue d'habiliter expressément les assemblées parlementaires à conclure entre elles des accords de coopération. Selon le Conseil d'État, la notion d'« autorité compétente » visée à l'article 92*bis* est suffisamment générale pour y inclure les Parlements concernés lorsque la matière relève directement de l'exercice de leurs prérogatives parlementaires (4).

Le Conseil d'État rappelle cet avis du 15 décembre 2010 dans son avis du 1^{er} juin 2016 sur l'avant-projet d'ordonnance « portant assentiment à la Convention concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux, fait à Bruxelles le 20 janvier 2015 » (5) et dans son avis du 29 août 2016 sur la proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État (6).

Les auteurs de la présente proposition de loi spéciale propose dès lors de compléter l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 en vue d'habiliter les assemblées parlementaires à conclure entre elles des accords de coopération portant sur des matières qui relèvent de

(1) Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, déposée par M. Herman Van Rompuy, doc. Chambre, 2007-2008, n° 52-1263/001.

(2) Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne l'Union européenne, déposée par M. Francis Delpérée, doc. Sénat, 2010-2011, n° 5-382/1.

(3) Décrets des 17 mars 2011 (*Moniteur belge* 15 septembre 2011) et 31 mars 2011 (*Moniteur belge* 15 septembre 2011).

(4) Doc. Parl. Comm. Fr. 2010-2011, n° 163/1, point 7.2, pp. 26-27.

(5) Doc. Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2015-2016, A-396/1, p. 7.

(6) Proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, de M. Siegfried Bracke, doc. Chambre 2015-2016, n° 54-1921/001 ; avis du Conseil d'État du 29 août 2016, doc. Chambre 2015-2016, n° 54-1921/002.

te sluiten met betrekking tot aangelegenheden die betrekking hebben op hun parlementaire prerogatieven. Hiermee worden alle aangelegenheden bedoeld die het Parlement ingevolge artikel 60 van de Grondwet in zijn reglement mag regelen en waarvoor dus geen tussenkomst van de Koning of de regering vereist is (1).

Het komt dan aan elk Parlement afzonderlijk toe de nadere regels te bepalen met betrekking tot het sluiten een interparlementair samenwerkingsakkoord. Zo kan desgewenst worden bepaald dat de voorzitter van het Parlement gemachtigd wordt om namens het betrokken Parlement te onderhandelen over een akkoord en dat het samenwerkingsakkoord door de plenaire vergadering moet worden aangenomen.

leurs prérogatives parlementaires. Sont visées ici toutes les matières qu'un Parlement peut régler dans son règlement en vertu de l'article 60 de la Constitution et qui ne requièrent dès lors aucune intervention du Roi ou du gouvernement (1).

Il appartient donc à chaque Parlement de préciser les modalités de conclusion d'un accord de coopération interparlementaire. L'une de ces modalités peut, par exemple, consister à charger le président du Parlement de négocier un accord au nom de celui-ci et à prévoir que l'accord de coopération doit être adopté par l'assemblée plénière.

Christine DEFRAIGNE.
Bert ANCIAUX.
Petra DE SUTTER.
Philippe MAHOUX.
Véronique JAMOULLE.

(1) Y. Peeters, « Interparlementaire samenwerkingsakkoorden : van oligarchie naar democratie en terug », *TVW* 2012, afl. 3, 173-194.

(1) Y. Peeters, « Interparlementaire samenwerkingsakkoorden : van oligarchie naar democratie en terug », *TVW* 2012, liv. 3, 173-194.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de bijzondere wetten van 16 juli 1993 en 6 januari 2014, wordt aangevuld met een lid, luidende :

« Samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op de uitoefening van prerogatieven van de federale Wetgevende Kamers en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen worden door de betrokken parlementen gesloten. »

10 november 2016.

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALEArticle 1^{er}

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

Art. 2

L'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par les lois spéciales du 16 juillet 1993 et du 6 janvier 2014, est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Les accords de coopération qui portent sur l'exercice de prérogatives des Chambres législatives fédérales et des Parlements de Communauté et de Région sont conclus par les Parlements concernés. »

10 novembre 2016.

Christine DEFRAIGNE.
Bert ANCIAUX.
Petra DE SUTTER.
Philippe MAHOUX.
Véronique JAMOULLE.