

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2018-2019

22 FEBRUARI 2019

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen houdende de herinvoering van de volwaardige dubbele meerderheid in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement

(Ingediend door de heer Benjamin Dalle c.s.)

TOELICHTING

Op het federale niveau is voor een aantal belangrijke kwesties, naast een tweederdemeerderheid, eveneens een meerderheid in elke taalgroep vereist (zie artikel 4, laatste lid, van de Grondwet). Het gaat over aangelegenheden die een impact kunnen hebben op de Nederlandstaligen of de Franstaligen en die bijgevolg op de goedkeuring van de beide taalgroepen in de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat moeten kunnen bogen.

Ook in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement werden dubbele meerderheden ingesteld ter bescherming van de beide taalgroepen.

De dubbele meerderheid werd in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ingesteld voor :

- de aanpassing van het reglement van het parlement (artikel 28, tweede lid, 3°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, hierna : Bijz. W. Brussel) ;

- de gewestelijke ordonnanties inzake de organieke gemeentewet (artikel 28, derde lid, Bijz. W. Brussel) ;

- de aanduiding van ministers en staatssecretarissen en moties van wantrouwen (artikel 35, 36 en 41, Bijz. W. Brussel).

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2018-2019

22 FÉVRIER 2019

Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises en vue de réinstaurer la véritable double majorité au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

(Déposée par M. Benjamin Dalle et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Au niveau fédéral, certaines matières importantes requièrent non seulement une majorité des deux tiers, mais aussi une majorité dans chaque groupe linguistique (voir article 4, dernier alinéa, de la Constitution). Il s'agit de matières pouvant avoir une incidence sur les néerlandophones ou les francophones et qui requièrent dès lors l'assentiment des deux groupes linguistiques de la Chambre des représentants et du Sénat.

Des doubles majorités ont également été instaurées au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale afin de protéger les deux groupes linguistiques.

Cette double majorité a été introduite au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale pour :

- l'adaptation du règlement du Parlement (article 28, alinéa 2, 3°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, ci-après : LSIB) ;

- les ordonnances régionales relatives à la loi communale organique (article 28, alinéa 3, LSIB) ;

- la désignation des ministres et secrétaires d'État et les motions de méfiance (articles 35, 36 et 41, LSIB).

De dubbele meerderheid geldt eveneens voor alle ordonnanties van de (verenigde vergadering van de) Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) (artikel 72, vierde lid, Bijz. W. Brussel).

Ingevolge de staatshervorming van 2001 werd deze dubbele meerderheid afgezwakt voor de organieke gemeentewet, het reglement van het parlement en de ordonnanties van de GGC (bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, artikelen 31, 32 en 39). Na dertig dagen kan er een tweede stemming volgen waarbij een volstreekte meerderheid in het totaal en een derde van de stemmen uitgebracht in elke taalroep volstaan. Voor de aanstelling van ministers en staatssecretarissen en de moties van wantrouwen werd de oorspronkelijke dubbele meerderheid behouden, weliswaar met een bijzondere regeling (artikel 60*bis*, Bijz. W. Brussel), die evenwel in 2013 werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof (GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003).

Deze hervorming was ingegeven door de vrees voor een blokkering van de Brusselse instellingen door het toenmalige Vlaams Blok.

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd uitdrukkelijk bevestigd dat de verzwakte meerderheid enkel om democratische redenen, en niet om meerderheidsredenen, mag worden gebruikt (*Integraal Verslag Kamer 2001-2002*, 27 juni 2001, nr. 50/139, p. 25-26).

Een terugkeer naar de oorspronkelijke dubbele meerderheid in elke taalgroep is vandaag logisch. De *ratio legis* voor de aanpassing van 2001, de vrees voor blokkering van de Brusselse instellingen door de aanwezigheid van het Vlaams Blok, is immers niet meer aanwezig. In 2014 behaalde het Vlaams Belang, de opvolger van het Vlaams Blok, slechts een zetel in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, tegenover drie zetels in 2009 en zes in 2004.

Met de Zesde Staatshervorming werd in drie nieuwe gevallen de vereiste van een dubbele meerderheid ingevoerd. Voor alle drie de gevallen werd niet voorzien in de mogelijkheid van een tweede stemronde waarbij een derde van de stemmen in elke taalgroep zou volstaan (1).

(1) zie : J. Lievens, « Brussel volgens de Zesde Staatshervorming : formidable of fort minable ? », in A. Alen, B. Dalle, K. Muylle, W. Pas, J. Van Nieuwenhove en W. Verrijdt (eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, 295.

La double majorité vaut également pour toutes les ordonnances de (l'Assemblée réunie de) la Commission communautaire commune (Cocom) (article 72, alinéa 4, LSIB).

À la suite de la réforme de l'État de 2001, cette règle de la double majorité a été assouplie pour la loi communale organique, le règlement du Parlement et les ordonnances de la Cocom (loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, articles 31, 32 et 39). Trente jours après le premier vote, il peut être procédé à un second vote, lors duquel suffiront une majorité absolue des suffrages dans l'ensemble de l'Assemblée ainsi qu'un tiers au moins des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique. Pour la désignation des ministres et secrétaires d'État et pour les motions de méfiance, l'exigence initiale d'une double majorité a été maintenue, moyennant cependant une réglementation spéciale (article 60*bis*, LSIB), qui a toutefois été annulée en 2013 par la Cour constitutionnelle (C. const., 25 mars 2003, n° 35/2003).

Cette réforme était inspirée par la crainte d'un blocage des institutions bruxelloises par le parti appelé à l'époque Vlaams Blok.

Durant les travaux parlementaires préparatoires, il a été clairement confirmé que la majorité assouplie ne pouvait être appliquée que pour des raisons démocratiques et qu'elle n'était pas destinée à servir les intérêts d'une majorité (*Compte rendu intégral* (CRIV), Chambre, 2001-2002, 27 juin 2001, n° 50 PLEN 139, p. 25-26).

Il est aujourd'hui logique de revenir à la double majorité dans chaque groupe linguistique telle que prévue à l'origine. En effet, la *ratio legis* de l'adaptation de 2001, à savoir la crainte d'un blocage des institutions bruxelloises par la présence du Vlaams Blok, a disparu. En 2014, le Vlaams Belang, successeur du Vlaams Blok, n'a obtenu qu'un siège au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, contre trois sièges en 2009 et six en 2004.

Lors de la sixième réforme de l'État, l'exigence d'une double majorité a été instaurée dans trois nouveaux cas. Pour ces trois cas, la possibilité d'un second vote, avec un tiers des voix dans chaque groupe linguistique, n'a pas été prévue (1).

(1) Voir : Lievens J., « Brussel volgens de Zesde Staatshervorming : formidable of fort minable ? », in Alen A., Dalle B., Muylle K., Pas W., Van Nieuwenhove J. et Verrijdt W. (éd.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, Die Keure, 2014, p. 295.

Het gaat over de volgende situaties :

– het bepalen van de nadere regels en de organisatie van de gewestelijke volksraadpleging (artikel 28, vierde lid, Bijz. W. Brussel) ;

– de uitoefening van de constitutionele autonomie door het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarvoor is bovenop de noodzakelijke tweederdemeerderheid ook een meerderheid van stemmen in elke taalgroep vereist (artikel, 28, vijfde lid, Bijz. W. Brussel) ;

– het aannemen van een « gezamenlijk decreet en ordonnantie » of een « gezamenlijke ordonnantie », zowel in de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) als in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 28, zesde lid, en artikel 72, vierde lid, Bijz. W. Brussel). Ook in de interparlementaire commissie waarin de teksten worden aangenomen vooraleer ze door de betrokken parlementen worden goedgekeurd, is een meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van de Brusselse delegatie(s) noodzakelijk (artikel 42, vierde lid, en 63, achtste lid, Bijz. W. Brussel).

De terugkeer naar een volwaardige dubbele meerderheid, op een moment dat de oorspronkelijke *ratio legis* is verdwenen, is vandaag des te meer relevant, aangezien in het Brusselse Hoofdstedelijk Parlement recent wel werd getracht om de afgezwakte dubbele meerderheid te gebruiken omwille van meerderheidsredenen (Belangenconflict tussen het Vlaams Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement naar aanleiding van het voorstel van ordonnantie tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet met het oog op de invoering van onverenigbaarheid tussen de functie van burgemeester of schepen en het mandaat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de Senaat, van het Vlaams Parlement en van het Europees Parlement) (1).

Door de Senaat werd hierover duidelijk gesteld :

– dat de Brusselse instellingen en de regels en procedures voor het functioneren ervan het resultaat zijn van een globaal compromis. Daarbij bestaat er een parallelisme tussen de bescherming van de Franstaligen op federaal vlak en die van de Nederlandstaligen binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ;

(1) Stukken VI. Parl., 2017-2018, nrs. 1644/1-3 en B.V., 2017-2018, 27 juni 2018, nr. 58, blz. 6 e.v., en stukken Br. Parl., 2016-2017, nr. A-550/1, 2017-2018, nrs. A-550/2-5, en I.V., 2017-2018, 8 juni 2018, nr. 34, blz. 39 e.v.

Il s'agit des situations suivantes :

– la fixation des modalités et l'organisation de la consultation populaire régionale (article 28, alinéa 4, LSIB) ;

– l'exercice de l'autonomie constitutive par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela nécessite non seulement une majorité des deux tiers mais aussi une majorité des voix dans chaque groupe linguistique (article 28, alinéa 5, LSIB) ;

– l'adoption d'un « décret et ordonnance conjoints » ou d'une « ordonnance conjointe », tant dans l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (Cocom) qu'au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 28, alinéa 6, et article 72, alinéa 4, LSIB). Même dans la commission interparlementaire où les textes sont adoptés avant de l'être par les parlements concernés, une majorité des voix dans chaque groupe linguistique de la (des) délégation(s) bruxelloise(s) est nécessaire (articles 42, alinéa 4, et 63, alinéa 8, LSIB).

La *ratio legis* initiale de la modification de 2001 ayant disparu, le retour à une véritable double majorité est d'autant plus pertinent aujourd'hui que certains au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ont tenté dernièrement de faire appliquer la règle assouplissant la double majorité pour servir les intérêts d'une majorité (conflit d'intérêts entre le Parlement flamand et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à propos de la proposition d'ordonnance modifiant la Nouvelle loi communale en vue d'instaurer une incompatibilité entre la fonction de bourgmestre ou d'échevin et le mandat de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Chambre des Représentants, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement européen) (1).

Le Sénat a pris une position claire à ce sujet, affirmant :

– que les institutions bruxelloises et leurs règles et procédures de fonctionnement sont le résultat d'un compromis global. À cet égard, il existe un parallélisme entre la protection des francophones au niveau fédéral et celle des néerlandophones au sein de la Région de Bruxelles-Capitale ;

(1) Doc. Parl. fl., 2017-2018, n° 1644/1-3 et C.R., 2017-2018, 27 juin 2018, n° 58, pp. 6 et suiv., et Doc. Parl. Rég. brux. 2016-2017, n° A-550/1, 2017-2018, n° A-550/2-5, et CRI, 2017-2018, 8 juin 2018, n° 34, pp. 39 et suiv.

– dat het antiblokkeringssysteem, bedoeld in artikel 28, derde lid, Bijz. W. Brussel, werd ingevoerd om te voorkomen dat een welbepaalde partij erin zou slagen de Brusselse instellingen te blokkeren ;

– dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement de beschermingsmechanismen tracht te omzeilen en zo afbreuk doet aan de federale loyautéit (1).

Om dergelijke omzeiling van beschermingsmechanismen en schending van de federale loyautéit onmogelijk te maken wordt voorgesteld om de verzwakking van de dubbele meerderheid door de staatsvorming van 2001 volledig ongedaan te maken.

Concreet betekent dit dat er wordt voorgesteld om de volwaardige dubbele meerderheid opnieuw in te voeren voor de volgende gevallen :

– de aanpassing van het reglement van het parlement (artikel 28, tweede lid, 3°, Bijz. W. Brussel) ;

– de gewestelijke ordonnanties inzake de organieke gemeentewet (artikel 28, derde lid, Bijz. W. Brussel) ;

– alle ordonnanties van de (verenigde vergadering van de) Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) (artikel 72, vierde lid, Bijz. W. Brussel).

Benjamin DALLE.

– que le système antiblocage visé à l'article 28, alinéa 3, LSIB, a été instauré dans le but d'empêcher un parti spécifique de bloquer les institutions bruxelloises ;

– que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale tente de contourner ces mécanismes de protection et porte ainsi atteinte à la loyauté fédérale (1).

Pour rendre impossibles ce contournement des mécanismes de protection et la violation de la loyauté fédérale, il est proposé de neutraliser totalement l'affaiblissement de la double majorité induit par la réforme de l'État de 2001.

Concrètement, il est proposé de réinstaurer la véritable double majorité dans les cas suivants :

– l'adaptation du règlement du parlement (article 28, alinéa 2, 3°, LSIB) ;

– les ordonnances régionales relatives à la loi communale organique (article 28, alinéa 3, LSIB) ;

– toutes les ordonnances de (l'Assemblée réunie de) la Commission communautaire commune (Cocom) (article 72, alinéa 4, LSIB).

(1) *Parl. St.* Senaat 2018-2019, nr. 6-459/4, 3-4.

(1) *Doc. parl.* Sénat 2018-2019, n° 6-459/4, pp. 3-4.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 28 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° In het tweede lid, 3°, worden de volgende zinnen opgeheven : « Indien de meerderheid in elke taalgroep niet bereikt is, wordt echter tot een tweede stemming overgegaan die niet na minder dan dertig dagen na de eerste stemming mag plaatshebben. In dit geval wordt het reglement gewijzigd bij volstreekte meerderheid van de stemmen en bij ten minste een derde van de stemmen uitgebracht in elke taalgroep. » ;

2° In het derde lid worden de volgende zinnen opgeheven : « Indien de volstreekte meerderheid in elke taalgroep evenwel niet bereikt is, wordt overgegaan tot een tweede stemming die niet na minder dan dertig dagen na de eerste stemming mag plaatshebben. In dit geval wordt de ordonnantie goedgekeurd bij de volstreekte meerderheid van de stemmen en bij ten minste een derde van de stemmen uitgebracht in elke taalgroep. »

Art. 3

In artikel 72, vierde lid, van dezelfde bijzondere wet, laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, worden de volgende zinnen opgeheven :

« Behoudens in geval van stemming over een ontwerp of voorstel van ordonnantie overeenkomstig artikel 92bis/1 van de bijzondere wet, wordt een tweede stemming gehouden als deze meerderheid niet gehaald wordt. In dat geval wordt de resolutie aangenomen bij volstreekte meerderheid van de stemmen van de Verenigde Vergadering en met minstens een derde van de stemmen in elke taalgroep. Voor de ordonnanties bedoeld

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALEArticle 1^{er}

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

Art. 2

Dans l'article 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, modifié en dernier lieu par la loi spéciale du 6 janvier 2014, sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 2, 3°, les phrases suivantes sont supprimées : « Toutefois, si la majorité de chaque groupe linguistique n'est pas réunie, il est procédé à un second vote, qui ne peut intervenir moins de trente jours après le premier vote. Dans ce cas, le règlement est modifié à la majorité absolue des suffrages ainsi que par un tiers au moins des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique. » ;

2° à l'alinéa 3, les phrases suivantes sont supprimées : « Toutefois, si la majorité absolue dans chaque groupe linguistique n'est pas réunie, il est procédé à un second vote, qui ne peut intervenir moins de trente jours après le premier vote. Dans ce cas, l'ordonnance est prise à la majorité absolue des suffrages ainsi que par un tiers au moins des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique. »

Art. 3

Dans l'article 72, alinéa 4, de la même loi, modifié en dernier lieu par la loi spéciale du 6 janvier 2014, les phrases suivantes sont supprimées :

« Sauf en cas de vote sur un projet ou une proposition d'ordonnance visée à l'article 92bis/1 de la loi spéciale, si cette majorité n'est pas réunie dans un groupe linguistique, il est procédé à un second vote. Dans ce cas, la résolution est prise à la majorité absolue des suffrages de l'Assemblée réunie et par au moins un tiers des suffrages dans chaque groupe linguistique. Pour les ordonnances prévues à l'article 68, § 1^{er}, ainsi que pour le règlement

in artikel 68, § 1, en het reglement van de Verenigde Vergadering bepaald in het eerste lid, mag deze tweede stemming, doordat het verwijst naar artikel 44 van de bijzondere wet, niet vroeger dan dertig dagen na de eerste stemming worden gehouden. »

31 januari 2019.

Benjamin DALLE.
Joris POSCHET.
Brigitte GROUWELS.
Sabine de BETHUNE.
Orry VAN DE WAUWER.
Valerie TAELEMAN.

de l'Assemblée réunie prévu à l'alinéa 1^{er}, en ce qu'il se réfère à l'article 44 de la loi spéciale, ce second vote ne peut pas intervenir moins de trente jours après le premier vote. »

Le 31 janvier 2019.