

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.223/AG
DU 2 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par la Présidente du Sénat, le 5 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur une proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles relative à l'élargissement de l'autonomie constitutive de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté flamande » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1572/1), a donné l'avis suivant :

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.223/AV
VAN 2 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling Wetgeving, op 5 april 2012 door de Voorzitster van de Senaat verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen betreffende de uitbreiding van de constitutionele autonomie van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Vlaamse Gemeenschap" (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1572/1), heeft het volgende advies gegeven:

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également des observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif de la proposition de loi.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi spéciale vise à élargir l'autonomie constitutive de la Communauté flamande, de la Communauté française et de la Région wallonne en ce qui concerne les règles relatives à la composition du parlement, aux suppléants, à la mise en place d'une circonscription régionale et à l'effet dévolutif de la case de tête, en application de l'article 118, § 2, de la Constitution.

Pour ce faire, la loi spéciale proposée modifie les articles 24, 26, 28, 29^{octies} et 29^{nonies} de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

3. La modification apportée par l'article 2 de la proposition à l'article 24 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' habilite les parlements à régler leur « composition », ce qui correspond au terme utilisé à l'article 118, § 2, de la Constitution². Les contours de cette notion n'ont pas été définis par le constituant³.

La question se pose dès lors de savoir ce que les auteurs de la proposition ont entendu par « composition ». Ainsi par exemple, leur intention est-elle d'habiliter les Parlements à modifier l'ensemble des dispositions de la section première, intitulée « De la

¹ S'agissant d'une proposition de loi (spéciale), on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² L'article 118, § 2, de la Constitution dispose : « Une loi adoptée à la majorité [spéciale] [...] désigne celles des matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement » que les Parlements de la Communauté française, de la Communauté flamande et de la Région wallonne pourront régler par décret spécial, dans le cadre de leur autonomie constitutive.

³ M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 3^e éd., 2005, p. 846.

composition (des Parlements) », du chapitre II du titre III de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, étant donné que l'article 24 constitue le premier article de cette section ⁴ ?

Il incombe aux chambres législatives d'apporter à cet égard la précision voulue.

4. L'article 2 de la proposition modifie l'article 24 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée en vue de permettre au Parlement flamand, au Parlement wallon et au Parlement de la Communauté française de régler leur composition « en dérogeant, le cas échéant, aux articles 29*octies* et 29*nonies* [de la même loi] ».

Ces deux dernières dispositions sont relatives à la désignation des élus et des suppléants.

Le Parlement de la Communauté française n'étant pas élu directement, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi il pourrait modifier les articles 29*octies* et 29*nonies*. À l'article 2, 3°, la question se pose dès lors de savoir si les mots « en dérogeant, le cas échéant, aux articles 29*octies* et 29*nonies* » ne doivent pas être omis.

Articles 2, 5 et 6

5. Les articles 5 et 6 de la proposition disposent que les deux parlements directement élus sont habilités à modifier, compléter, remplacer ou abroger les parties des articles 29*octies* et 29*nonies*, qui concernent l'effet dévolutif de la case de tête.

⁴ Faut-il mettre la disposition proposée en relation avec le décret spécial du 9 décembre 2010 'limitant le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement wallon' qui a fait l'objet de l'avis 47.695/4 donné le 26 mai 2010 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 247/1) et qui est entrepris devant la Cour constitutionnelle (*Moniteur belge*, 1^{er} août 2011, p. 43.942) ?

Ce décret spécial a complété l'article 24*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée par un paragraphe 6, qui prévoit que :

« Pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre du Parlement est incompatible avec un mandat au sein d'un collège communal.

[...].

Lors du renouvellement du Parlement wallon, est définie la liste des membres du Parlement auxquels ne s'applique pas l'incompatibilité visée à l'alinéa 1^{er}. Il s'agit, dans chaque groupe, du quart des membres qui exercent un mandat dans un collège communal et qui ont obtenus le plus haut taux de pénétration lors des élections régionales.

Le taux de pénétration se calcule en divisant le nombre de votes nominatifs obtenus par l'élu par le nombre de votes valables exprimés dans sa circonscription électorale.

[...] ».

Outre l'observation 3 formulée ci-dessus sous l'article 2, le Conseil d'État n'aperçoit pas l'articulation entre, d'une part, l'article 2 et, d'autre part, les articles 5 et 6 de la proposition. En effet, l'article 2 permet de déroger à l'ensemble des articles 29*octies* et 29*nonies*, alors que les articles 5 et 6 n'autorisent que de modifier, de compléter, de remplacer ou d'abroger certaines parties des articles 29*octies* et 29*nonies*.

Le législateur spécial veillera à assurer une correcte articulation entre ces dispositions.

6. L'article 6 vise à insérer un nouvel alinéa entre l'alinéa 3 et l'alinéa 4 de l'article 29*nonies* de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

L'alinéa 4 concerne les candidats qui se sont présentés à la fois comme titulaires et comme suppléants. La proposition de loi 'modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique'⁵ qui fait l'objet de l'avis 51.221/AG donné ce jour, supprime la possibilité de se présenter à la fois comme titulaire et comme suppléant.

Comme en a convenu le délégué, le nouvel alinéa proposé doit dès lors remplacer l'alinéa 4 de l'article 29*nonies* précité.

⁵ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1570/1.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het wetsvoorstel heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voorstel van bijzondere wet strekt ertoe met toepassing van artikel 118, § 2, van de Grondwet de constitutieve autonomie van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest uit te breiden tot de regels betreffende de samenstelling van het parlement, de opvolgers, het invoeren van een gewestelijke kieskring en de devolutieve werking van de kopstem.

Te dien einde worden bij de voorgestelde bijzondere wet wijzigingen aangebracht in de artikelen 24, 26, 28, 29*octies* en 29*nonies* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

3. Met de wijziging die bij artikel 2 van het voorstel aangebracht wordt in artikel 24 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt aan de parlementen de bevoegdheid opgedragen hun “samenstelling” te regelen, wat overeenkomt met de term die gebezigd wordt in artikel 118, § 2, van de Grondwet.² De grondwetgever heeft evenwel niet bepaald wat onder dat begrip valt³.

¹ Aangezien het om een voorstel van (bijzondere) wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

² Krachtens artikel 118, § 2, van de Grondwet worden in “een wet, aangenomen met [een bijzondere] meerderheid [...] de aangelegenheden [...] betreffende de verkiezing, de samenstelling en de werking van het Parlement” aangewezen die het Vlaams Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap en het Waals Parlement bij bijzonder decreet kunnen regelen in het kader van hun constitutieve autonomie.

³ M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Brussel, Bruylant, 3^e uitgave, 2005, 846.

De vraag rijst dan ook wat de indieners van het voorstel onder “samenstelling” hebben verstaan. Is het bijvoorbeeld hun bedoeling om aan de parlementen de bevoegdheid op te dragen om wijzigingen aan te brengen in alle bepalingen van afdeling 1, “Samenstelling (van de Parlementen)”, van titel III, hoofdstuk II, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien artikel 24 het eerste artikel is van die afdeling ⁴?

Het staat aan de wetgevende kamers om ter zake de nodige duidelijkheid te bieden.

4. Bij artikel 2 van het voorstel wordt artikel 24 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 gewijzigd teneinde het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap in staat te stellen hun samenstelling te regelen “in voorkomend geval door af te wijken van de artikelen 29*octies* en 29*nonies* [van dezelfde wet]”.

De twee laatstgenoemde bepalingen hebben betrekking op de aanwijzing van de gekozenen en de opvolgers.

Aangezien het Parlement van de Franse Gemeenschap niet rechtstreeks verkozen wordt, ontgaat het de Raad van State in welk opzicht dat parlement de artikelen 29*octies* en 29*nonies* zou kunnen wijzigen. Met betrekking tot artikel 2, 3°, rijst bijgevolg de vraag of de woorden “in voorkomend geval door af te wijken van de artikelen 29*octies* en 29*nonies*” niet dienen te vervallen.

Artikelen 2, 5 en 6

⁴ Moet de voorgestelde bepaling in verband worden gebracht met het bijzonder decreet van 9 december 2010 ‘tot beperking van de cumulatie van mandaten in hoofde van de volksvertegenwoordigers van het Waalse Parlement’, waarover op 26 mei 2010 advies 47.695/4 is uitgebracht (*Parl.St.*, W.Parl., 2010-11, nr. 247/1) en waartegen bij het Grondwettelijk Hof een annulatieberoep is ingesteld (*Belgisch Staatsblad*, 1 augustus 2011, 43.942)?

Bij dat bijzonder decreet is artikel 24*bis* van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aangevuld met een paragraaf 6 waarin het volgende wordt bepaald:

“Voor drie vierde van de leden van elke politieke fractie is het mandaat van lid van het Parlement onverenigbaar met een mandaat binnen een gemeentecollege.

[...]

Bij de vernieuwing van het Waals Parlement wordt de lijst van de Parlementsleden bepaald waarop de onverenigbaarheid bedoeld in het eerste lid niet van toepassing is. Het betreft binnen elke fractie het kwart van de leden die in een gemeentecollege een mandaat uitoefenen en die bij de regionale verkiezingen het hoogste penetratiepercentage hebben behaald.

Het penetratiepercentage wordt berekend door het aantal naamstemmen behaald door de verkozene te delen door het aantal geldige stemmen uitgebracht in zijn kieskring.

[...]”.

5. In de artikelen 5 en 6 van het voorstel wordt bepaald dat de beide rechtstreeks verkozen parlementen de onderdelen van de artikelen 29*octies* en 29*nonies* die betrekking hebben op de devolutieve werking van de kopstem mogen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen.

Afgezien van opmerking 3 die hierboven over artikel 2 is gemaakt, ziet de Raad van State niet in hoe artikel 2 van het voorstel, enerzijds, gecombineerd moet worden met de artikelen 5 en 6 ervan, anderzijds. Artikel 2 biedt immers de mogelijkheid om van de volledige artikelen 29*octies* en 29*nonies* af te wijken, terwijl in de artikelen 5 en 6 alleen toegestaan wordt dat bepaalde onderdelen van de artikelen 29*octies* en 29*nonies* gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven worden.

De bijzondere wetgever dient er zorg voor te dragen dat die bepalingen correct op elkaar zijn afgestemd.

6. Artikel 6 strekt ertoe een nieuw lid in te voegen tussen het derde en het vierde lid van artikel 29*nonies* van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het vierde lid heeft betrekking op de kandidaten die tegelijk als kandidaat-titularis en als kandidaat-opvolger opgekomen zijn. Het voorstel van wet ‘tot wijziging van de kieswetgeving ter versterking van de democratie en de politieke geloofwaardigheid’⁵, waarover vandaag advies 51.221/AV is gegeven, heft de mogelijkheid op om tegelijk als kandidaat-titularis en als kandidaat-opvolger op te komen.

Zoals de gemachtigde bevestigt heeft, dient het voorgestelde nieuwe lid bijgevolg in de plaats te komen van het vierde lid van het voornoemde artikel 29*nonies*.

⁵ *Parl.St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1570/1.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

M. VAN DAMME,
Y. KREINS,
P. LEMMENS,
P. LIÉNARDY,

J. BAERT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,
J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

Madame
Mevrouw
Messieurs
de Heren

B. SEUTIN,

W. VAN VAERENBERGH,

J. VELAERS,
M. RIGAUX,
L. DENYS,
Y. DE CORDT,
S. VAN DROOGHENBROECK,
Chr. BEHRENDT,

Madame
Mevrouw

D. LANGBEEN,

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving was samengesteld uit

premier président du Conseil d'État,
eerste voorzitter van de Raad van State,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

conseillers d'État,
staatsraden,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling Wetgeving,

greffier en chef,
hoofdgriffier.

Les rapports ont été présentés par Messieurs X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section et W. PAS, premier auditeur.

De verslagen werden uitgebracht door de Heren X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en W. PAS, eerste auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur Y. KREINS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer Y. KREINS.

LE GREFFIER EN CHEF —
DE HOOFDGRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT —
DE EERSTE VOORZITTER

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN